

# GESTIÓN LOCAL Y DESARROLLO

Serie **GOBERNAR**



5

Colección

**GOBERNAR PARA  
EL EJERCICIO  
DE DERECHOS**

**EDITORIAL** | UNAJ



# GESTIÓN LOCAL Y DESARROLLO

Gestión local y desarrollo / Joan Subirats ... [et al.] ; compilación de Paula Amaya. -  
1a ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2023.  
Libro digital, PDF - (Gobernar para el ejercicio de derechos / Paula Amaya ; 5)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-3679-79-7

1. Gestión Pública. 2. Estrategias del Desarrollo. I. Subirats, Joan. II. Amaya, Paula, comp.  
CDD 320.8



---

Rector: **Dr. Arnaldo Medina**

Vicerrector: **Ing. Miguel Binstock**

Secretaria General: **Mg. María Teresa Poccioni**

Director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración:

**Dr. Sergio De Piero**

Coordinador Editorial: Ernesto Salas

Diseño de tapa e interior: Gabriela Ruiz

Corrección de estilo: Victoria Piñera

Ilustración de tapa: Pablo Motta

© 2023, 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/>

**LIBRO 5**

# GESTIÓN LOCAL Y DESARROLLO

**SERIE**

Gobernar

**COLECCIÓN**

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Compiladora**

**PAULA AMAYA**

**Autoras y autores**

Joan Subirats Humet

Ismael Blanco Fillola

Romina Pérez

Beatriz Tobio

Lucía Romano

Paulo Miotta

Ricardo Batista

Eduardo José Grin

Emilia Gisande

Sebastián Lucero

Martín Pollera

María Lia da Costa Fontao

María Patricia Rodrigo

Beatriz Domingorena

Allan Greicon Macedo Lima

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

Prólogo.....	9
<i>Carlos M. Vilas</i>	
Presentación.....	13
<i>Dra. Paula Amaya</i>	
ARTÍCULO 1.....	19
Ciudad, cultura y política cultural.....	21
<i>Joan Subirats Humet</i>	
ARTÍCULO 2.....	37
Políticas públicas contra la segregación urbana.	
Problemas y alternativas.....	39
<i>Ismael Blanco Fillola</i>	
ARTÍCULO 3.....	75
La gestión municipal: roles, desafíos y cambios producidos en los últimos años en Florencio Varela.....	77
<i>Romina Pérez, Beatriz Tobio y Lucía Romano</i>	

ARTÍCULO 4 .....	115
O paradigma perverso do federalismo brasileiro e os municípios do g100.....	117
<i>Paulo Miotta, Ricardo Batista e Eduardo José Grin</i>	
ARTÍCULO 5 .....	159
Una visión crítica del desarrollo local. El caso de Florencio Varela como iniciativa Municipal.....	161
<i>Emilia Gisande, Sebastián Lucero y Martín Pollera</i>	
ARTÍCULO 6 .....	201
La gestión pública local. Empleo público municipal.....	203
<i>María Lia da Costa Fontao, María Patricia Rodrigo</i>	
ARTÍCULO 7 .....	239
Políticas públicas y acuerdo social. Un abordaje integrador.....	241
<i>Beatriz Domingorena</i>	
ARTÍCULO 8 .....	263
La articulación publico comunitaria en la formulación de políticas: el rol de los Consejos de Participativos en las Subprefecturas en la ciudad de São Paulo.....	265
<i>Allan Greicon Macedo Lima y Eduardo José Grin</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, medicinas 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 abdica: “¡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 “Gobernar para el ejercicio de derechos”, 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**

Gobernar para el ejercicio de derechos

**El Estado, la política y los diseños institucionales****Libro 2**

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Las políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación****Libro 3**

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Estado y política en la provincia de Buenos Aires: decisiones prioritarias****Libro 4**

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Políticas públicas sectoriales. Educación, salud, género y tecnología****Libro 5**

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Gestión local y desarrollo.****Libro 6**

Gobernar para el ejercicio de derechos

**La universidad pública gratuita: su impacto en el territorio**



ARTÍCULO 1





# CIUDAD, CULTURA Y POLÍTICA CULTURAL

## **JOAN SUBIRATS HUMET**

Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.

Comisionado de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona (2017).

Actual Ministro de Universidades de España. Catedrático en ciencia política,

especialista en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de

políticas públicas. También ha trabajado sobre temas de la exclusión social,

problemas de innovación democrática y sociedad civil. Fundador e investigador del

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (Universidad Autónoma de Barcelona).

Ocupó la cátedra Príncipe de Asturias (Universidad de Georgetown) (2003).

Investigador y profesor visitante en diversas universidades americanas y europeas como la de California (Estados Unidos), la de Nueva York (Estados Unidos), la de Buenos

Aires (Argentina), EL Centro de Investigación y Docencia Económicas (México),

la Nacional Autónoma de México (México), en la Fundación Getulio Vargas (Brasil),

la Sapienza (Roma) y la de Lausana (Suiza). Especializado en temas de gobernanza,

gestión pública y en el análisis de políticas públicas y exclusión social, así como en

problemas de innovación democrática y tecnológica, sociedad civil y gobierno multinivel.

En estos temas ha dirigido abundantes investigaciones con equipos europeos,

latinoamericanos o españoles y ha publicado centenares de artículos y capítulos en

publicaciones especializadas. Colaborador habitualmente en El País, El Periódico y otros

medios de comunicación. Miembro del consejo de redacción de numerosas y diversas

revistas especializadas. Tiene acreditados seis sexenios de investigación.

Ha dirigido cerca de cuarenta tesis doctorales.

## Presentación

Entiendo que cualquier debate sobre cultura y ciudad requiere situar la reflexión en el momento en que vivimos, no solo en cada ciudad en concreto, sino en el escenario global. Y no solo en la coyuntura concreta que marca una específica situación política o los efectos de la profunda crisis económica que atravesamos, sino en un marco de cambio de época. En ese escenario de gran transformación histórica provocada por el cambio tecnológico y la globalización, la ciudad vuelve a estar en primer plano. Aunque sin duda resulta difícil referirnos a la ciudad de manera genérica, todas las ciudades buscan su propio camino en ese marco de incertidumbre general.

Más globalización y también más localización convierten a la ciudad y su entorno en el sitio en el que las cosas ocurren. Un espacio de posibilidades y, como tal, un espacio de conflictos. Hablar de ciudad ha sido siempre sinónimo de hablar de capacidades y de carencias. En la ciudad se enfrentan relatos distintos sobre qué futuro es deseable y desde dónde encarar las posibles salidas. Culturas de la competencia y de la colaboración, de memoria o patrimonio, pero también de innovación y alternatividad. Culturas establecidas y culturas ocultadas o emergentes. Hablar de cultura urbana o de cultura de ciudad inevitablemente nos lleva a hablar de valores, de política.

## Ciudad

El concepto de ciudad ha tenido y tiene muchas acepciones. Ciudad como lugar, como lugar específico, con particularidades espaciales de centro y periferia, con densidades propias. Ciudad como conjunto de objetos, edificios y espacios. Diferentes ciudades tienen diferentes constelaciones de elementos. Ciudad como espacio específico de prácticas sociales. Ciudad como conjunto de prácticas sociales que se van configurando a lo largo de los años. Ciudad con memoria y memorias de distintas ciudades. No hay un único texto, no hay un único relato (posible) de ciudad.

Pero, la ciudad no es solo *lugar*. Va más allá. La ciudad alberga dinámicas no directamente visibles. La ciudad cobija un gran conjunto de intercambios y flujos. Es por tanto lugar de intermediación y de transferencia. Fluyen ideas, datos, informaciones varias y también intereses y dinero. Y no solo eso. En ese espacio se concentran sentimientos. La ciudad como escenario en el que la gente vive, ama, sufre, cuida. Sin olvidar esa otra ciudad que muestra creencias, valores, y que distingue a una ciudad de otra. Lo que es aceptable en una ciudad no lo es en otra. Lo que a una ciudad le enorgullece, en otra puede ser visto como una anomalía a corregir.

La ciudad debe poder ser leída, interpretada, descrita, mapeada, para poder ser discutida. Y en este sentido la ciudad se adapta bien al símil de la red. Red de profesiones urbanas, de quienes se dedican a la arquitectura, al diseño, al arte, a estudiar en la universidad, a escribir, a la música... Todas ellas y todos ellos son ciudad y dependen de la ciudad. En este sentido, podemos referirnos a la ciudad también como espectáculo. Como lugar de grandes acontecimientos o de concentración de edificios significativos. Espacio de artefactos singulares, que expresan las diferentes gentes que en ella están presentes. A pesar de que pueda parecer contradictorio, su misma espectacularidad y densidad de personas y flujos exige grandes dosis de previsibilidad y fiabilidad. Las cosas han de funcionar, ya que de otra manera las ciudades se convierten en espacios inhóspitos, inhabitables.

Hablábamos de memoria y memorias. Por tanto, ciudad también como tiempo. Las ciudades han sido, son y serán. Memoria, presente y futuro. Las ciudades se mueven con ritmos distintos, según atiendan más a una dimensión que a otra. Permiten moverse rápido y despacio. Tienen ciclos y sorpresas. Sitios para contemplar, sitios para cambiar. Las ciudades son historia. Pero sus distintas gentes, sus distintos lugares tienen sus propias historias. Nunca las mismas, nunca predecibles, pero persistentes. En definitiva, como decía Henri Lefebvre, la ciudad es una gran máquina de posibilidades

Queremos aquí hablar de ciudad y cultura. De política cultural. Desde una perspectiva que busque contribuir a la consecución de una ciudad abierta y socialmente justa, evitando desequilibrios, evitando exclusiones, tratando de incluir y reconocer, de reforzar lo emergente, de evitar dependencias, pero, al mismo tiempo, siendo capaces de reconocer las (imprescindibles) interdependencias.

### **Cultura de ciudad. Ciudad como producto cultural**

¿De qué hablamos pues cuando nos referimos a cultura y ciudad? Hablamos de cultura de ciudad, pero también de cultura urbana. De ciudad cultural y de política cultural.

Hemos de pensar y reconocer los flujos, las dinámicas de creación-destrucción que están continuamente en marcha en cualquier ciudad. Incorporando el contenido esencial de lo que constituye la experiencia urbana. Ese convivir desde la proximidad con extrañas y extraños y, al mismo tiempo, conciudadanas y conciudadanos. Una convivencia mediada por condición social, por diferencia de género o de origen. Hay diferentes ciudades para distintas gentes. No tenemos porqué confundir la ciudad con la representación que tenemos de ella. Postulamos una ciudad en la que espectadora, espectador, actor y actriz puedan intercambiarse constantemente. Ciudad como producto cultural. Entendiendo cultura como un proceso en el que se expresan, se forman y se intercambian ideas. Ideas que surgen desde el arte, la arquitectura, el cine o la moda. Ciudad como producto cultural y como lugar en que buena parte de la actividad cultural se despliega. El carácter urbano de esa producción e intercambio cultural es relevante para poder pensar en términos de cultura y ciudad.

La ciudad se ha construido y se sigue delineando desde las intenciones que sobre ella tienen el poder, el dinero, o la tecnología de cada momento. Las instituciones tienen la obligación de regular esa dinámica desde sus posiciones de valor. Pero a pesar de que esos diversos planes e intenciones conforman el esce-



nario, al final es la gente, las distintas personas y los diferentes colectivos, quienes hacen o no suyas esas intenciones. Improvisan o siguen el plan. O ambas cosas a la vez. La cotidianeidad, las distintas formas de usar, incorporar, vivir o tomar la ciudad, acaban generando culturas urbanas distintas y específicas.

El plan de cada ciudad vendrá determinado por factores sociales, económicos y políticos. Esos factores son culturales (en el sentido de pensados, vividos, determinados por pasado y presente...) y no son *naturales*. Han ido cambiando y han ido sirviendo a distintos intereses. El cómo se percibe y se vive la ciudad estará mediado por los valores culturales de cada quién y por sus lealtades (de clase, de ideología, de barrio...). Un nuevo barrio, lleno de edificios arquitectónicamente significativos puede ser visto como un barrio que expresa modernidad y futuro, o como una forma de romper con los equilibrios urbanos preexistentes. Los barrios periféricos pueden ser vistos como expresión de un cierto desorden social o como muestra de fuerza comunitaria. La diversidad caracteriza la ciudad. Apropiaciones y resistencias se leen en las paredes, en okupaciones, en expresiones de resistencia. Muestran subculturas que rompen con la idea de progreso indiscutible que predominaba en la visión de las arquitectas y los arquitectos de la ciudad moderna. Unas arquitectas y unos arquitectos que ejercían su visión desde la jerarquía que les confería una racionalidad profesional y técnica que parecía indiscutible, aparentemente inmunes a los procesos sociales de apropiación e implicación.

Hablaba Jane Jacobs de la ciudad como espacio casual, como un espacio de interacción urbana, como un lugar en el que tejer confianzas cruzadas. Las ciudades dependen pues de los flujos culturales que se mueven en su interior. Se expresan en su producción cultural, pero también en las imágenes que construyen de sí mismas. Lugares peligrosos a veces, pero asimismo deseables. El poder, el dinero y la tecnología determinan fuertemente la forma de la ciudad. Democratizar la ciudad implica generar transparencia y participación en la producción de espacios urbanos y en los relatos que sustentan esas transformaciones. En este sentido resulta crítico examinar qué decisiones se toman y desde qué asunciones, intereses y valores.

Sharon Zukin, decía, en este sentido, que discutir de ciudad es discutir sobre cultura y poder. ¿De quién es la ciudad?, ¿de los que en ella viven?, ¿quién tiene derecho a vivir en ella?, ¿podemos y debemos preocuparnos por los excluidos del “centro”, los que no se sienten representados en esa visión dominante? Necesitamos hacer visibles-leíbles esas barreras para poder re-presentar la ciudad. Reconstruyendo la ciudad como lo común.

Se trata pues de ver la ciudad como un espacio en el que conviven distintas visiones, y esa fragmentación es al mismo tiempo su fuerza y su debilidad. En este sentido, la ciudad resume el mundo contemporáneo y todas sus distintas visiones. El simbolismo de la ciudad se corporiza en el *flanêur*, que no solo deambula sin rumbo, sino que busca otras perspectivas distintas de las convencionales o de las que el poder propone. Mostrando que hay más *culturas* más allá de *la cultura*. Sin olvidar, asimismo, que la ciudad depende otros lugares. Cultura y ecología, entendida esta última como la necesidad de no encapsular la ciudad, de aceptar su fragilidad y su dependencia.

## Ciudades y política cultural

Más allá del debate sobre la necesidad o no de que exista una política cultural, es decir, una voluntad de intervención institucional en relación a la creación y al acceso a las distintas formas y expresiones culturales, lo cierto es que no es posible imaginar la ciudad (con todas las características y los matices ya mencionados) sin cultura (entendida asimismo en sus más diversas acepciones). Y, en este sentido, un gobierno local que quiera defender una idea de ciudad, que quiera proyectar en sus espacios y dinámicas de intervención un conjunto de valores e ideas, no puede dejar de tener una política cultural. Es decir, un programa de acción que, al margen de salvaguardar el patrimonio y de cuidar de lo que denominaríamos “alta cultura ilustrada”, trate de establecer prioridades, ayude a poner en práctica valores considerados esenciales, redistribuya costes y beneficios, mejore dinámicas de acceso o reconozca personas y

colectivos desde sus distintas prácticas. Así, podemos ver cómo han ido evolucionando el sentido de las políticas culturales urbanas en los últimos tiempos.

En pleno proceso de desindustrialización, las ciudades cuyo esplendor estuvo precisamente vinculado a la sociedad industrial buscaron en el giro cultural los argumentos que permitieran recuperar capacidad competitiva y reconvertir los espacios en desuso. La así llamada “ciudad emprendedora” buscó distintas estrategias para conseguir que las ciudades mantuvieran su capacidad de atracción de capital y de competitividad global. Ello exigía un cierto grado de autonomía y los ejemplos de Hong Kong o Singapur (con sus estatutos de ciudad-Estado) eran a menudo usados como ejemplos de lo que se quería mostrar. En la medida que el cambio tecnológico en el sistema productivo (combinado con la financiarización económica) hacía menos necesario disponer de grandes superficies o atraer grandes contingentes de población, el reto era conseguir un alto nivel de excelencia tecnológica y un capital humano altamente capacitado y creativo. Por un lado, era cierto que el mundo se iba haciendo más plano (más igual en todas partes), pero al mismo tiempo resultaba que se hacía también más puntiagudo (Peter Hall), y las ciudades constituían en muchos casos la ejemplificación de esos picos que competían entre sí.

En este escenario, las políticas culturales de las ciudades han sido usadas (y manipuladas de manera deliberada) para promover el potencial económico de cada ciudad, evitando así que el único argumento a usar para atraer inversores fuera el espacio disponible. La combinación de ciudad global y de ciudad con fuerte identidad local ha ido sirviendo para construir la idea de *destino*. Un destino capaz de ofrecer todas las ventajas de un espacio conectado y bien preparado para acoger cualquier tipo de empresa y, al mismo tiempo, un lugar con características específicas, con idiosincrasia propia. Cultura, comercio, formación, empresa son distintos componentes que han ido mezclándose para tratar de seducir, para tratar de aminorar barreras.

Los componentes culturales de una ciudad han sido, en este sentido, factores clave para tener en cuenta, al permitir conectar con la globalidad y mantener la especificidad. No es, pues, extraño que se hayan ido produciendo en distintas partes del mundo procesos de reconversión industrial o de zonas portuarias, en los que se ha hecho coexistir inversiones en infraestructura cultural, impulso de industrias creativas, módulos para artistas, con presencia de espacios para oficinas y con centros comerciales de formato innovador. Las instituciones públicas han tenido, en algunos casos, una función relevante al desplazar o crear museos para generar así impactos positivos a su alrededor, gracias a su función icónica. En el mismo sentido, han operado las iniciativas vinculadas a grandes eventos: juegos olímpicos, exposiciones universales, capitalidades culturales, etc. Todo ello ha ido contribuyendo a la formación de *marcas de ciudad* que sitúan en distintas categorías a las ciudades según sus características, pero también según sus propias estrategias.

La política cultural de las ciudades ha buscado asimismo potenciar las agregaciones o los *clusters* de creadores e iniciativas culturales, facilitando dinámicas de articulación que permitieran reforzar y conectar distintos sectores culturales que iban funcionando en paralelo. En otros casos se ha buscado la construcción de nuevos edificios o infraestructuras que sirvieran de íconos urbanos, y que lograran atraer atención y permitieran modificar trayectorias urbanas consideradas ya obsoletas. Estas y otras estrategias (como la marcada por el deporte o por la presencia de un tejido académico relevante) se han ido usando para presentar distintas ciudades como espacios globales, culturalmente relevantes.

La fuerte y pujante industria del turismo es también importante en este giro cultural que estamos comentando, al tratar de mostrar las ciudades como espacios *únicos* a visitar, utilizando para ello el pósito cultural que mejor se adapte a lo que se quiere proyectar. La imagen que acaba emergiendo tiende a influir en la dinámica urbana, generando el ya conocido proceso de parquetermatización, en el que se prioriza la muestra de lo auténtico, pero domesticado al gusto y expectativas del visitante.

En esta evolución del concepto de cultura urbana y de política cultural urbana, la idea de creatividad ha ido asumiendo un rol importante. Las ciudades, desde la perspectiva del conocimiento y de la creatividad, han buscado diferenciarse y, al mismo tiempo, ofrecer bases sólidas que les permitieran ser distintas, pero igualmente atractivas. Las aportaciones de Richard Florida fueron la expresión más clara de esa lógica con su criticada concepción de *clase creativa*. Desde esta perspectiva, las ciudades más que invertir en infraestructuras para atraer inversión y generar desarrollo, lo que deberían hacer sería generar espacios y entornos que fueran fuertemente atractivos para creadores y a esa presencia seguiría la inversión y el desarrollo. Ello se explicaba con base en la existencia de una pluralidad de ofertas de trabajo, un estilo de vida atractivo, oportunidades de interacción social, potenciación de la diversidad en todas sus acepciones, autenticidad y notables dosis de identidad local. De esta manera se construyó una especie de manual de instrucciones o de caja de herramientas para conseguir que cada ciudad pudiera ser creativa, lo que no resultaba fácil para muchas de las aspirantes a serlo.

Así, diversas ciudades en todo el mundo han ido construyendo su propio perfil y marca, usando distintos instrumentos, buceando en su historia, en sus componentes y tratando de complementar o reconfigurar lo que ya tenían, para mejorar atractivo e imagen. Y en todas esas estrategias la cultura ha aparecido más como un activo económico que como un elemento que de manera prioritaria permitiera mejorar la capacidad de acción de las personas y colectivos, su inclusión plena en la vida urbana y su calidad de vida.

Este conjunto de tendencias, en su versión más simplificadora, tiende a convertir a la ciudad más en algo con que comerciar que en un espacio con sus propias necesidades, y a la cultura como un instrumento al servicio de ese objetivo. No en todas partes se han hecho procesos igualmente homogeneizadores, y es importante ver hasta qué punto la política cultural de una ciudad puede tener significación propia, incorporando una auténtica conceptualización, a partir de unos valores a los que servir y con un despliegue sustantivo

complejo y plural. Lo que está en juego es evitar la mera subordinación de la estrategia cultural de una ciudad a finalidades que la acaban despojando de sus atributos propios y, de esta manera, limitando sus efectos transformadores.

No se trata de menospreciar el peso que la cultura tiene hoy día en las dinámicas de desarrollo de cada ciudad ni tampoco olvidar su capacidad de alterar tanto los espacios urbanos como las dinámicas sociales. Pero, al mismo tiempo, entender que ello no debe impedir pensar en términos más integrales y democráticos su configuración y sus objetivos. Incorporando la riqueza de las distintas versiones de cultura que coexisten en las metrópolis y que deben ser reconocidas. Sin olvidar las culturas de la cotidianidad, surgidas de las distintas comunidades que conviven en la ciudad. Hay distintas culturas, como hay distintas ciudades en la misma ciudad.

## **Una política cultural**

Una política cultural en una gran ciudad no puede hoy desprenderse de un conjunto de valores que orienten sus objetivos y que nutran sus prácticas. Así, es preciso politizar la política cultural. Es decir, aceptar que dependiendo de las opciones que tome estará beneficiando a ynas y unos y perjudicando a otras y otros. No hay opción política que pueda quedar al margen de una distribución desigual de costes y beneficios. Desde este punto de vista, cualquier política cultural deberá plantear a qué valores quiere servir, qué horizonte normativo quiere alcanzar. No se trata por tanto de optar entre distintas estrategias aparentemente neutrales o rodeadas de aureolas técnicas impecables. ¿Queremos una política cultural que potencie la capacidad de agencia de sus habitantes, su autonomía personal y colectiva? ¿Entendemos que una política cultural no puede quedar al margen de las dinámicas de desigualdad que siguen creciendo en muchas ciudades y que por tanto deberá cuidar los problemas de acceso y la necesaria redistribución de recursos y capacidades educativas y culturales? ¿Podemos imaginar una política cultural que no se plantee hoy, en plena

explosión de la diversidad, acciones y estrategias que no partan del necesario reconocimiento de la heterogeneidad en todas sus vertientes y dimensiones?

Si respondemos positivamente a estas cuestiones, entenderemos que autonomía, igualdad y diversidad son, desde esta perspectiva, valores conceptuales que deberán estar presentes en una política cultural que quiera contribuir a los procesos de transformación social necesarios en pleno cambio de época (valores intrínsecos que informan valores institucionales y que ponen límites a lo que Holden denominó como “valores instrumentales”). Muchos de los elementos que configuraron la sociedad industrial y que contribuyeron a la configuración de las políticas públicas en la segunda mitad del siglo XX están hoy irremediablemente en crisis. La propia idea de trabajo, la estructuración familiar, los formatos de agregación social, los ciclos vitales relacionados con las distintas edades, la generación de conocimiento y las estructuras tradicionales de intermediación son todos ellos elementos que están hoy en cuestión. Y parece claro que el debate cultural, desde la construcción de sentido y de visión, es más necesario que nunca. Un debate cultural que busque tomar partido. O sea, que no evite los dilemas que genera una distribución inequitativa de recursos en los canales de acceso a las distintas expresiones de cultura.

De esta manera, convendría superar una visión de la cultura que se limite a destacar aquellas visiones más estrictamente instrumentales. Es decir, concepciones que sitúan las distintas expresiones culturales como esencialmente vinculadas a las dinámicas de desarrollo económico, o a las promociones de ciudad (*branding*, imagen de ciudad). En otro sentido, incluiríamos en esta visión muy instrumental o funcional de cultura aquellas operaciones conectadas a dinámicas de reconversión urbana, en la que se vinculan las iniciativas culturales (museos, centros arte, teatros opera, festivales) a operaciones urbanísticas de largo alcance. Todo ello no implica que pretendamos desconocer el valor que tiene y la significación cultural que pueda contenerse en operaciones de este tipo, pero nos gustaría imaginar que es posible evitar lógicas estrictamente utilitarias que, muchas veces, acaban perjudicando la entidad

y continuidad de lo que (culturalmente) se pretendía llevar a cabo. De ahí a hablar de derechos culturales solo hay un paso. Un paso que nos conviene dar para ir más allá de conceptos como *consumo cultural*.

Deberemos, por tanto, hablar de cultura y de ciudad, situando esa relación en un tiempo y en un lugar determinados. Una cultura situada implica relacionar las acciones culturales que ya se llevan a cabo o las que se quieran emprender con los problemas y las expectativas concretas que allí y entonces están aconteciendo. Sabiendo que pensar en dinámicas culturales en un contexto determinado implica ser consciente de los efectos que ello genera y puede seguir generando precisamente en la transformación de ese contexto. En nuestro caso, de esa ciudad.

### **Acción cultural en una ciudad como Barcelona**

En Barcelona, como en cualquier otra ciudad, se necesita una política cultural que parta de unos valores específicos, que se plantee relacionar esos valores con el abanico de acciones culturales presentes en la ciudad y con el conjunto de actores y entidades que emprenden, ponen en práctica y gestionan esas acciones. No se trata de imponer unos valores, unas prácticas o fijar procesos de creación. En absoluto. De lo que se trata es de tener claro desde el gobierno de la ciudad cuáles son los parámetros que sirven de pauta en su interacción con esas prácticas y esos actores culturales. La ciudad vive intensamente los problemas derivados de la precariedad laboral, de la crisis de legitimidad y de confianza hacia las instituciones democráticas, de los debates sobre identidad y colonización, de las tendencias xenófobas que recorren buena parte del mundo, de los efectos del cambio tecnológico que pone en entredicho muchos espacios, entidades y trabajos que antes resultaban necesarios y que ya no lo son tanto. Los lenguajes y las gramáticas que servían en el siglo XX para afrontar muchos de esos dilemas, hoy parecen obsoletos e inservibles. Y las ciudades



vuelven a ser espacios en que la intensidad de esos problemas incentiva respuestas creativas e innovadoras. Barcelona y muchas otras ciudades viven esos dilemas en primera línea y su política cultural no puede quedar al margen de ello. Más bien forma parte de ello.

Mencionábamos antes autonomía personal, igualdad y diversidad como tres parámetros normativos claros sobre los que construir una política cultural en cualquier ciudad. También en Barcelona. Y si ello es así es porque no podemos hablar de cultura sin referirnos a educación, a sanidad, a trabajo o a subsistencia y dignidad individual y colectiva. La política cultural al uso esconde muchas veces esos dilemas, dando por supuestos los valores de partida. No podemos desconectar educación de cultura o de trabajo cuando todos sabemos que la dimensión cultural resulta hoy clave para poder afrontar los interrogantes sobre procesos productivos, sobre nuevas ocupaciones laborales, en las que predominan necesidades vinculadas a creatividad, innovación, adaptabilidad, aceptación de la diversidad, emprendeduría, etc. Tampoco podemos desconectar cultura de salud (condicionantes sociales de la salud) ni tampoco de democracia o de participación política, ya que la correlación entre nivel educativo y cultural y grado de seguimiento e implicación en las actividades y responsabilidades ciudadanas está más que demostrado.

Estamos en un período de interregno (Bauman), de transición entre dos épocas, y el debate cultural de cualquier ciudad no puede escapar de ello. La política cultural del gobierno de la ciudad ha de tratar de incidir positivamente en ese escenario, favoreciendo la conversión y adaptación de las instituciones culturales ya existentes, ayudando a la consolidación de las experiencias que de manera más integral se sitúen en esa transición, abriendo espacios, generando conexiones, experimentando con otros sectores, hibridando prácticas y artes. Favoreciendo el surgimiento de nuevos espacios que construyan prototipos, experimenten nuevos lenguajes y construyan nuevas prácticas entre artistas, educadoras, educadores, diseñadoras, diseñadores, activistas o personas en espacios comunitarios.

Debemos pues preguntarnos qué sentido tienen las dinámicas culturales que se impulsan desde el gobierno local, a qué valores responden, cómo se conectan con las otras políticas que el ayuntamiento y otros actores sociales vienen llevando a cabo, cómo podemos conectar mejor y mejorar esas prácticas y esas dinámicas, cómo se contribuye desde la cultura a que la ciudad sea menos dependiente, más abierta y que pueda decidir más autónomamente sobre su futuro. Para ello conviene revisar lo que se está haciendo, evaluar los resultados de esas prácticas y pensar nuevas dinámicas que nos ayuden a situar mejor el tema y favorecer una transición tranquila y, al mismo tiempo, sólida.

Algunos de los dilemas claves a afrontar tienen que ver no solo con los aspectos conceptuales mencionados (absolutamente necesarios en cualquier configuración de políticas culturales urbanas), sino también con el despliegue sustantivo de esos conceptos en los distintos sectores de intervención y evidentemente también con las dinámicas operativas que implica la pluralidad (necesaria y positiva) del gran número de creadores y agentes culturales que cualquier ciudad contiene y alberga. Una política pública ha de preocuparse de los valores que explican y dan sentido a su existencia, pero también de cómo se despliega, que ámbitos de acción incorpora. Y, sin duda, qué grado de protagonismo institucional es aceptable, qué alianzas con otros actores son necesarias, cómo distinguir entre regulación, financiación y gestión de cada una de las actuaciones o intervenciones que se pretenden llevar a cabo. Cada ciudad tiene un *cultural mix* específico que mezcla protagonismos institucionales, asociativos, mercantiles y comunitarios. Y es ese conjunto plural de intervenciones el que acaba configurando un espacio cultural público y urbano determinado.

Cada vez resulta más claro que el cambio de época no permite mantener políticas simplemente continuistas ni tampoco rutinas procedimentales que pueden parecer seguras pero que cada vez resultarán más obsoletas. No se trata de modular las respuestas de siempre para adaptarlas a una situación coyuntural de crisis. En muchos casos hay que repensar las preguntas. ¿Siguen teniendo sentido los museos? ¿Qué papel juegan las bibliotecas en el escenario digital?

¿La división entre especialidades y sectores creativos sigue siendo descriptiva de una realidad artística cada vez más híbrida? ¿Cómo incardinar autoría con lógicas colaborativas y abiertas? ¿Qué modelos de subsistencia artística y creativa son posibles en un escenario de precarización generalizada? ¿Cómo se articula la colaboración institucional, social y comunitaria? ¿No deberíamos superar la concepción que equipara lo institucional con lo público? Estas y muchas otras preguntas sobre financiación, autonomía, rendición de cuentas, apropiación de resultados están hoy presentes en cualquier ciudad y en cualquier política cultural urbana que pretenda sintonizar con los dilemas que plantea el cambio de época en el que estamos inmersos.

Las ciudades son espacios por excelencia de controversias y desórdenes (Sennett), pero precisamente esa densidad conflictiva es la base de su densidad creativa. La cultura es un componente esencial de la esfera pública. Es y debe ser espacio público. Y de esa manera construye ciudad. Interlocutando y dialogando con las estructuras de poder y de intereses ya existente. La ciudad es espacio físico, virtual y simbólico de controversia y debate, y ese es precisamente su valor. La capacidad de aprovechar la proximidad para intensificar la capacidad creativa de ideas y creaciones artísticas cuyo valor está en la colaboración y la conexión más que en la competencia y la rivalidad.

Ciudades como Barcelona dependen mucho de la intensidad de su vida cultural y creativa, desde las distintas gramáticas en que ello se expresa, para mantener su capacidad de adaptación y de lugar en que disponer de condiciones de vida dignas. Pero esa posibilidad depende asimismo de la capacidad de mantener la ciudad en su dimensión más abierta, plural y democrática.



ARTÍCULO 2





# POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA SEGREGACIÓN URBANA. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS

## **ISMAEL BLANCO FILLOLA**

Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). Doctor en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona). Diplomado en Estudios Avanzados en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad Autónoma de Barcelona). Investigador en la Asociación Española de Investigadores Ramón y Cajal en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público (Universidad Autónoma de Barcelona) (octubre de 2011- diciembre de 2015). Investigador invitado del Department of Public Policy (De Montfort University) (Leicester, Reino Unido) (enero-abril de 2014). Profesor agregado del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público (Universidad Autónoma de Barcelona). Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología. Coordinador 2016 – 2017. Máster Interuniversitario en Gestión Pública (Universidad de Barcelona - Universidad Autónoma de Barcelona - Universidad Pompeu Fabra).

## **Introducción**

La larga crisis económica que ha afectado con intensidad a los países del sur de Europa ha conllevado un empeoramiento notable de la problemática social en sus áreas urbanas. Algunas manifestaciones importantes de ello son el fuerte incremento de las desigualdades de renta, el rápido aumento de hogares en condiciones de privación material o de pobreza, el aumento del desempleo y de

la precariedad laboral, y el agravamiento de la problemática de la vivienda, la cual ha tenido como una de sus manifestaciones más dramáticas el crecimiento de los desahucios por impago de hipotecas y de alquileres. La aplicación de las políticas de austeridad en el contexto de la crisis ha supuesto asimismo una reducción significativa de los servicios y prestaciones públicas en ámbitos como la salud, la educación, el bienestar social, subsidios y las pensiones, lo cual ha contribuido a precarizar aún más las condiciones de vida de amplios sectores poblacionales de rentas bajas y medias. A ello hay que añadir las fuertes limitaciones competenciales y presupuestarias impuestas en este contexto a los gobiernos locales, con consecuencias manifiestas en su capacidad para preservar la calidad del espacio público, la provisión de equipamientos y la financiación del transporte público en las ciudades. En el ámbito urbano, la distribución socioespacial de los efectos sociales de la crisis económica y de las políticas de austeridad ha sido muy desigual, lo cual ha provocado que las distancias entre las condiciones de vida de las áreas urbanas más ricas y las más desfavorecidas hayan aumentado notablemente.

Los fuertes impactos de la crisis en la configuración socioespacial de las ciudades del sur de Europa han suscitado un renovado interés por el debate sobre la segregación urbana y sobre las políticas públicas para hacerle frente. En este sentido, este capítulo tiene un triple objetivo: en primer lugar, pretende calibrar la magnitud del fenómeno de la segregación urbana, poniendo el foco en sus dinámicas evolutivas en la Región Metropolitana de Barcelona en el contexto de la crisis; en segundo lugar, se presenta sucintamente el debate europeo sobre las consecuencias sociales de la segregación urbana: ¿por qué debería preocuparnos?, ¿debería la segregación urbana ser entendida como un mero reflejo de la desigualdad social o, por el contrario, es en sí misma un factor reproductor? Por último, y no menos importante, aborda el debate sobre el papel que las políticas de transformación de barrios pueden desempeñar en la construcción de ciudades socioespacialmente más cohesionadas. En este último sentido, la segunda parte del capítulo se dedica a dilucidar los distintos modelos de política de transformación de barrios que se han desarrollado en el contexto europeo, modelos que responden a distintos supuestos sobre la forma



en que las actuaciones públicas pueden mejorar las condiciones de vida en los entornos urbanos desfavorecidos y, de forma más general, construir ciudades socioespacialmente más cohesionadas. A pesar del foco eminentemente (sur) europeo del trabajo, estamos convencidos que las reflexiones que aquí realizamos pueden ser de interés en el contexto de una región como la latinoamericana con fuertes dinámicas de polarización socioespacial urbana. Precisamente, este capítulo termina con una sección de reflexiones finales en las que se destacan algunas lecciones de carácter general.

### **Calibrando la magnitud del fenómeno: dinámicas evolutivas de la segregación urbana en la Región Metropolitana de Barcelona<sup>1</sup>**

Como es bien sabido, la segregación urbana consiste en la tendencia de las familias y las personas a concentrarse sobre el espacio urbano en función de sus características sociales. La segregación puede obedecer a varios factores: la renta de la población, su origen, su edad, su pertenencia étnica o su religión. De todos modos, sin que la importancia de otros factores deba ser menospreciada, la literatura coincide en constatar que en las ciudades europeas la variable explicativa principal de la segregación urbana es la renta de las familias. Evaluando con mayor precisión, sabemos que la segregación urbana es el resultado del efecto combinado de las desigualdades de renta entre las unidades familiares y los mecanismos básicos del mercado del suelo y de la vivienda. Obviamente, los precios inmobiliarios no son homogéneos en el territorio urbano, sino que varían en función de la calidad física de los territorios y de otros aspectos como la calidad del entorno construido (calidad del espacio público, dotación de infraestructuras y equipamientos), su accesibilidad y su centralidad. Estas características acaban reflejándose en la existencia de acusadas oscilaciones del precio de la vivienda en distintas partes de la ciudad y por ende en su distinta

---

1 La segunda y tercera parte de este capítulo son un extracto casi literal de una publicación conjunta en catalán por parte de Nel-lo y Blanco (2015).

composición social. En este contexto, al ser la capacidad de cada persona y de cada familia de elegir el lugar de residencia una función de su renta disponible, los grupos sociales más acomodados disfrutaban habitualmente de una mayor capacidad de elegir su ubicación, mientras que aquellos con menos ingresos ven reducidas sus opciones de acuerdo con su limitada capacidad de afrontar los gastos de vivienda y transporte. Así, como ya señaló hace años David Harvey en un famoso trabajo sobre las teorías geográficas sobre la formación de guetos, la renta urbana actúa como un filtro poderoso que permite a unos grupos mayor libertad de elección en el espacio urbano, mientras que restringe la movilidad residencial de otros (Harvey, 1973). De hecho, la segregación constituye uno de los rasgos estructurales del proceso de urbanización contemporánea, como ya hizo notar Friedrich Engels en su estudio clásico sobre las condiciones de la clase obrera en Manchester a mediados del siglo XIX.

Como hemos comentado, si bien la segregación urbana es sin duda un fenómeno estructural, y en ese sentido no debe considerarse en absoluto como un fenómeno nuevo, su intensidad puede variar significativamente en función de los contextos históricos y geográficos. Tal y como se expresa en el cuadro 1, de hecho, la segregación urbana no es un fenómeno ineludiblemente vinculado a la desigualdad social. Así, en el extremo más negativo podemos identificar ciudades con muy altos niveles de desigualdad social y de segregación residencial, en donde ambos aspectos se retroalimentan de forma significativa, como ocurre por ejemplo en las grandes ciudades latinoamericanas y en general en los países en vías de desarrollo. En el otro extremo, el más positivo, podemos identificar ciudades con altos niveles relativos de cohesión social y territorial, situación relativamente frecuente en ciudades medias europeas. Pero también se pueden dar otras situaciones intermedias. Por ejemplo, existen ciudades con niveles relativamente altos de desigualdad social, pero con un alto grado de mixtura de la población en el espacio urbano (o lo que es lo mismo, con una baja segregación residencial), una situación que por ejemplo ha sido habitual en ciudades mediterráneas como Barcelona, de la que hablaremos más abajo. Del mismo modo, podemos identificar otras ciudades donde la existencia de dinámicas marcadas de segregación residencial no responde tanto a las des-

igualdades de renta (relativamente moderadas) como a otros componentes como el origen étnico de los residentes, como ocurre a menudo en las ciudades del norte de Europa.

### **Cuadro 1.** Modelos de ciudades según desigualdad y segregación

	Segregación territorial baja	Segregación territorial alta
Desigualdad social baja	Ciudades cohesionadas	Ciudades fragmentadas
Desigualdad social alta	Ciudades desiguales	Ciudades excluyentes

Fuente: elaboración propia.

Es desde este reconocimiento de la complejidad de las pautas socioespaciales de las ciudades europeas que, en una investigación desarrollada entre 2013 y 2015, nos propusimos profundizar el análisis de los efectos de la crisis económica en las pautas evolutivas de la segregación urbana en Cataluña y particularmente en la Región Metropolitana de Barcelona.<sup>2</sup> Al plantear la investigación, eran ya muy numerosos los estudios sobre los efectos sociales de la crisis en términos, por ejemplo, de incremento de las desigualdades, la precariedad laboral y el desempleo, el aumento de la pobreza en sus distintas modalidades (económica, alimentaria, energética) y la exclusión residencial. Sin embargo, en buena parte de estos estudios la variable espacial-urbana estaba ausente. Ese fue, por lo tanto, uno de los objetivos primordiales del estudio: poner en evidencia cuál era el reflejo espacial de las dinámicas sociales de la crisis y, más concretamente, qué efectos estaba provocando en cuanto a las dinámicas de segregación urbana.

<sup>2</sup> El planteamiento, la metodología y los resultados de la investigación pueden consultarse en Blanco y Nel-lo (2018). También pueden consultarse materiales producidos en el proyecto [www.barrisinnovacio.net](http://www.barrisinnovacio.net)

Para empezar, la investigación tuvo que superar el problema clásico en gran parte de los estudios de segregación: no poder disponer de datos relativos a la renta familiar disponible a un nivel de desagregación territorial adecuado para el análisis. Para suplir esta carencia, el diseño se centró en el estudio de la evolución de la distribución territorial de un conjunto de variables que se encuentran estrechamente relacionadas con la renta, tales como:

- a) el porcentaje de población extranjera,
- b) el porcentaje de población en situación de desempleo,
- c) la superficie media de la vivienda,
- d) el valor catastral de la vivienda.

Estas variables fueron cuantificadas para cada una de las 5.000 secciones censales de Cataluña, para los períodos 2001-2008 y 2008-2012. Identificadas así las variables, y comprobada su correlación con la distribución de la renta, se procedió a comprobar su relación con aquella que sería una distribución normal, con el objetivo de establecer, a partir de la medida de la desviación existente, el índice de segregación espacial de cada variable. Asimismo, se calculó el porcentaje de secciones censales de cada uno de los ámbitos territoriales de Cataluña que presentaban valores extremos, es decir, se encontraban en el decil más alto y el decil más bajo de la distribución observada. Los resultados obtenidos ofrecieron una imagen bastante detallada e interesante de la situación de la segregación urbana en distintas áreas territoriales de Cataluña, entre las que destacaremos el caso de la región metropolitana de Barcelona.

La primera constatación que se puede hacer a partir de la lectura de los datos de este estudio es la confirmación del carácter estructural del fenómeno de la segregación. Así, tal como puede verse en el cuadro 2, el índice de segregación espacial era ya significativamente alto en el período anterior a la crisis (de 2001) para la mayoría de las variables. Ahora bien, y esta es la segunda constatación, el estudio nos permitió observar que la evolución de la última década ha agravado de manera significativa las diferencias entre secciones cen-

sales de la región metropolitana de Barcelona, especialmente en cuanto a las variables de carácter social (porcentaje de población extranjera y porcentaje de población en situación de paro), mientras que las diferencias en cuanto a las variables urbanas (superficie del hogar y valor catastral), que tienen una mayor inercia, se mantienen más estables y hasta presentan una leve tendencia hacia la homogeneización.

**Cuadro 2.** Índice sintético de la segregación espacial en la región metropolitana de Barcelona ( 2001-2012) y comparación con Francia (2002)

	2001	2012	Variación 2001-2012	Francia 2002
% Extranjeros	2	2,64	31,9%	3,3
% Desempleados	0,81	1,15	40,8%	1,8
Valor catastral medio vivienda	1,89	1,81		-
Superficie media vivienda	1,66	1,60	-3,8%	-

**Fuente:** elaboración propia.

El hecho de haber utilizado una metodología comparable a la de otros estudios permite constatar, sin embargo, que, a pesar de todo, las desigualdades en la distribución espacial de las variables sociales no resultan tan acusadas como en otras realidades vecinas, como por ejemplo en Francia. Se ha apuntado (Blanco y Nel-lo, 2017) que esta diferencia entre la realidad metropolitana barcelonesa y la de las principales áreas urbanas francesas podría deberse, en parte, al impacto positivo de las políticas urbanas aplicadas en Barcelona y en su entorno metropolitano desde la reinstauración de la democracia, en buena medida bajo la presión de movimiento vecinal. Asimismo, y aunque parezca paradójico, la mayor integración social de los grupos de menor renta en Ca-

taluña tiene que ver con la debilidad y la escasez de las políticas de vivienda pública (característica compartida por el conjunto de países sureuropeos). En países como en Francia, en cambio, la fortaleza de las políticas de vivienda pública ha tenido como efecto (¿no deseado?) la concentración de la población con menor poder adquisitivo en viviendas de alquiler social en las periferias urbanas (Urteaga, 2011).

La cuarta constatación relativa a la evolución de la segregación es que la separación de los grupos sociales tiende a polarizarse. De este modo, el peso relativo de los territorios que presentan valores extremos en las variables relacionadas con la renta está aumentando significativamente. Tal como puede verse en el cuadro 3, en el período desde 2001 hasta 2012 han aumentado en proporciones notables las secciones censales de la Región Metropolitana que presentan valores extremos (muy altos o muy bajos) en cuanto la presencia de población extranjera o en el porcentaje de población parada. Así, por ejemplo, en cuanto a los porcentajes de población extranjera, más de la mitad de las secciones censales (57%) presentan valores extremos, es decir, tienen o bien una ausencia destacada de esta población o bien una presencia muy elevada.

**Cuadro 3.** Polarización de la segregación en la Región Metropolitana de Barcelona. Concentración de secciones censales con valores extremos

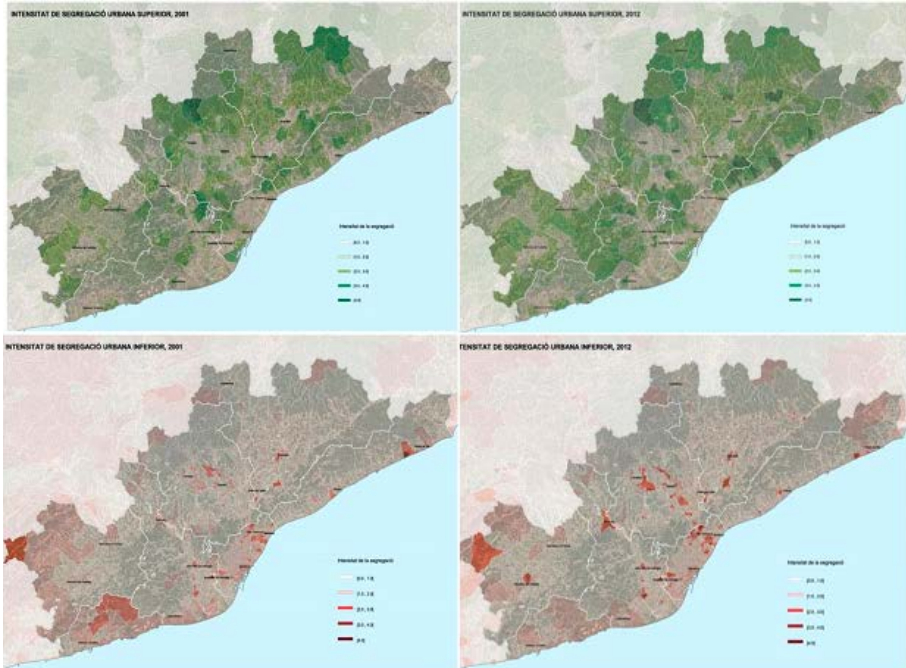
	% Extranjeros			% Desempleados			Valor catastral			Superficie media		
	Inf.	Sup.	Total ext.	Inf.	Sup.	Total ext.	Inf.	Sup.	Total ext.	Inf.	Sup.	Total ext.
Variación 2001-2012	440	43	483	335	194	529	-61	-52	-113	85	-43	42
	65%	7%	36%	515%	73%	160%	-11%	-10%	-10%	13%	-7%	3%
Peso s/total 2001	20%	19%	38%	2%	8%	9%	16%	15%	32%	19%	17%	37%
Peso s/total 2012	35%	22%	57%	12%	14%	27%	16%	15%	31%	23%	18%	41%

Fuente: elaboración propia.

La quinta constatación es que la polarización de los grupos sociales tiende a producirse tanto por la concentración de la población con menores recursos en determinadas secciones censales como por la concentración de los grupos más acomodados en otros. Así, tal como se puede ver en el cuadro 3, el peso relativo de las secciones censales que presentan valores extremos en cuanto a la presencia de población extranjera o de población parada se incrementa tanto en el caso de las secciones más acomodadas como de las más pobres. Mayor estabilidad presentan, de nuevo, las variables relativas a la superficie y al valor catastral. Es decir, la segregación urbana no es solo un fenómeno que afecte a la población de menor renta, sino que se produce de forma muy acusada también entre la población de mayores recursos. La diferencia entre ambas realidades, evidentemente, es que mientras la segregación de la población más adinerada responde a una elección más o menos consciente, la de la población con menos recursos es el resultado de la imposibilidad de escoger.

La representación cartográfica de los datos permite también confirmar que el fenómeno de la segregación tiene hoy en día un carácter claramente metropolitano, es decir, que la segregación no tiene lugar solo (ni quizá en primer lugar) entre los barrios de un mismo municipio, sino entre barrios, municipios y áreas urbanas del conjunto metropolitano. Esto es claramente visible en los mapas 1-4, en los que se indican las secciones censales que presentan valores extremos (inferiores o superiores) para 1, 2, 3 o 4 de las variables estudiadas. Se puede ver como las secciones censales en situación de mayor dificultad o más acomodados tienden a concentrarse en determinadas áreas de la metrópolis y como estas manchas homogéneas han tendido a intensificarse y extenderse entre 2001 y 2012. Ello, como veremos más tarde, tiene importantes consecuencias redistributivas, ya que significa que la población con mayores recursos tiende a concentrarse en municipios con mayores ingresos fiscales y por tanto con más capacidad para prestar servicios de más calidad a una población con menos recursos, mientras que la población de menos recursos se concentra en aquellos municipios con mayores dificultades presupuestarias y, por lo tanto, con menor capacidad de prestar servicios de calidad a una población con mayor necesidad social.

**Mapas 1, 2, 3 y 4.** Intensidad de la segregación urbana inferior y superior en la Región Metropolitana de Barcelona, por secciones censales (2001-2012)



**El debate sobre los efectos de la segregación urbana y las posibilidades de corregirlos**

La evolución de la segregación urbana se ha convertido así en una de las dinámicas más características y determinantes de la transformación metropolitana en los últimos años en el sur de Europa. Como se decía al inicio, hay que tener en cuenta que el fenómeno se produce en un contexto general caracterizado, no solo en Barcelona y Cataluña, sino en buena parte de los países europeos, por un aumento de las desigualdades sociales y un retroceso de las políticas públicas destinadas a reducirlas y a paliar sus efectos. En el caso de la región metropolitana de Barcelona, la evolución reciente resulta aún más lla-



mativa por producirse después de un largo período en el que las desigualdades territoriales en la distribución de la renta parecían haber tendido a reducirse, al menos en Barcelona y sus coronas metropolitanas (Subirats, 2012).

En este contexto de creciente polarización socioespacial, resulta de especial interés la discusión de cuáles pueden ser los efectos sociales, económicos y políticos del incremento de la segregación –de este avance notable se desprende lo que Maurin (2004) denominó la *société de l'entre-soi*–. Cabe decir que este es un campo en el que hay una larga tradición de debate y que la cuestión resulta polémica tanto desde el punto de vista académico como político. A continuación, se expone lo que tiende a ser la posición predominante respecto a los efectos de la segregación, para indicar después las críticas principales que esta ha recibido desde posiciones diversas: las de aquellos autores que niegan la relevancia social del factor espacial en la formación y el mantenimiento de las desigualdades sociales y las de aquellos que sin negar su importancia señalan sobre todo los efectos perversos de las políticas destinadas a intervenir en este ámbito.

No son pocas ni menores las aportaciones que desde distintos campos de las ciencias sociales (en particular la sociología y la antropología) han señalado algunas de las ventajas que los procesos de segregación urbana pueden tener, especialmente en lo referente a la formación de vínculos de solidaridad y ayuda mutua entre personas que se encuentran en las mismas condiciones sociales o comparten el mismo origen. Sin embargo, existe un elevado consenso respecto al hecho de que los inconvenientes de la segregación urbana superan, con creces, sus eventuales efectos positivos. Así, la literatura ha señalado que la segregación conlleva problemas como mínimo en tres aspectos diferentes: las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos, las políticas redistributivas y la igualdad de oportunidades (Nel-lo, 2010). Veámoslo con un poco de detalle:

a) En primer lugar, el proceso de segregación urbana conlleva la concentración de la población con menor poder adquisitivo en los barrios donde los déficits urbanísticos son más altos, las condiciones de la vivienda, más desfavora-

bles y los servicios, más escasos. Así, pues, además de las dificultades derivadas de su bajo nivel de renta, la población con menos recursos debe sufrir aquellas otras relacionadas con la baja calidad urbana del entorno en el que reside.

b) Con la creciente integración del territorio, este fenómeno alcanza, además, una escala metropolitana, por lo que municipios enteros se encuentran especializados en la residencia de grupos sociales de rentas elevadas o bajas. Como ya hemos señalado, este hecho conlleva la paradoja de que aquellos que menos recursos tienen y están más necesitados de servicios sociales se concentran a menudo en aquellos municipios que disponen de una menor base fiscal. De manera inversa, aquellas familias de renta elevada que se concentran en municipios homogéneamente acomodados pueden obtener, a igualdad de presión fiscal, mejores servicios públicos.

d) Desde el punto de vista urbanístico, esto implica que, en principio, los barrios y localidades donde se localiza la población con mayor capacidad adquisitiva tienden a disponer de un espacio público de mayor calidad y de mejores equipamientos públicos, así como a atraer más y mejores servicios privados. En cambio, en las áreas donde reside la población de menores ingresos es en las que la situación de partida es en términos generales peor, donde el espacio y los equipamientos públicos se encuentran sometidos a una más alta demanda y donde las dificultades para financiarlos y mantenerlos son más intensas.

e) Efectos similares se dan en el ámbito de la vivienda, especialmente en una realidad como la de la metrópolis barcelonesa donde el mercado del alquiler tiene un peso relativo reducido y la gran mayoría de las familias son propietarias de la vivienda en la que viven: los barrios en que reside la población con menor capacidad adquisitiva son aquellos donde, en principio, los inmuebles suelen ser más antiguos o de peor calidad, por lo que las propietarias y los propietarios tienen grandes dificultades para mantenerlos. Asimismo, la concentración de las situaciones socialmente más problemáticas hace disminuir las expectativas respecto al valor de los inmuebles y disuade a las propietarias y los propietarios de posibles actuaciones de rehabilitación.

f) Un efecto a tener en cuenta es el de la accesibilidad diferencial: en muchos casos, en los barrios donde se concentra la población con menor nivel adquisitivo, las carencias en materia de espacio público, equipamientos y vivienda se ven acompañadas por unos altos costes de desplazamiento, tanto en términos de recursos económicos como de tiempo, por su posición habitualmente periférica en relación al conjunto de las respectivas áreas urbanas. Hay que tener en cuenta que estos costes no se distribuyen de manera homogénea sobre la población de los barrios, de forma que afectan en particular tanto a las mujeres como a las personas jóvenes y de tercera edad.

g) A estos costes hay que añadir las problemáticas asociadas a los riesgos para la salud y la seguridad ciudadana. En efecto, los grupos sociales más desfavorecidos están expuestos a mayores riesgos de salud pública, de calamidades de origen natural (áreas inundables, áreas con riesgo de incendio forestal, áreas con procesos de erosión), así como a los efectos de contaminación (por ejemplo, por la proximidad a grandes vías de comunicación o actividades insalubres) y a la delincuencia y la criminalidad. De este modo, tal y como han mostrado varios estudios, la segregación urbana tiene repercusiones en la calidad de vida de las personas, en su salud y en su esperanza de vida.

f) En cuanto al fomento de la igualdad de oportunidades, hay que recordar, asimismo, que la reproducción segregada de los grupos sociales, especialmente en materia de educación, puede representar una barrera notable para progreso personal y la movilidad social.

g) Por último, la fragmentación del espacio urbano y la determinación de la capacidad de las ciudadanas y los ciudadanos de disfrutar de él únicamente en función de su capacidad adquisitiva o sus relaciones sociales puede representar una limitación del derecho democrático a la ciudad.

Esta concepción mayoritaria sobre las causas y los efectos de la segregación urbana ha sido, sin embargo, cuestionada desde varios puntos de vista. En primer lugar, cabe mencionar las críticas procedentes de aquellas autoras y aque-

llos autores que se sitúan dentro de la corriente de la teoría del *free-choice*, de las que ofrece un compendio destacado (por su significación y su repercusión) el geógrafo Paul Cheshire, quien afirmó que la noción según la cual disponer de barrios socialmente mixtos es mejor para el bien común que contar con barrios segregados no se sustenta científicamente (Cheshire, 2007). Es cierto, afirma el autor, que hay barrios donde se vive mejor y otros donde se vive peor, pero no está demostrado que por el hecho de vivir en un barrio pobre las personas pobres, o sus hijas o hijos, resulten especialmente con un perjuicio. Así, Cheshire viene a indicar que la creencia en la existencia de un *neighbourhood effect*, o efecto barrio, que empeore por sí mismo las posibilidades de progreso personal de quienes viven en estas áreas urbanas no está sustentada en evidencia empírica. Más aún, tampoco hay evidencia de que las personas pobres que han sido desplazadas a vivir en barrios más acomodados, a través por ejemplo de las iniciativas de *mixed communities* o *moving to opportunity* (ver más abajo), estén mejor que quienes se mantienen en barrios pobres.

Las implicaciones de este tipo de aproximaciones para las políticas urbanas son muy relevantes. Cheshire afirma que, si la segregación urbana ha existido siempre, incluso con anterioridad a la plena instauración de la economía de mercado, es porque esta no es más que uno de los aspectos de la especialización de las áreas urbanas. Del mismo modo que las infraestructuras, los servicios o la accesibilidad determinan, a través de los diferenciales de precios resultantes, la localización de las actividades en el espacio urbano, estas condicionan también la residencia de los grupos sociales. Así, es obvio que las posibilidades de elección residencial están limitadas por la renta de las familias, pero no se puede errar en la atribución de la causalidad: los barrios pobres existen porque existen pobres, y si la existencia de los primeros no se considera aceptable, lo que hay que hacer es intervenir sobre la distribución de la renta, no tratar de mover de lugar los que menos tienen ni siquiera invertir recursos para mejorar físicamente los barrios donde viven. La primera opción (la de desplazar la población) se habría demostrado, como se ha dicho, ineficaz a la hora de mejorar las oportunidades de las personas más pobres. Del mismo modo, según estas

argumentaciones, la segunda (la de la mejora física) resultaría también estéril y hasta contraproducente por tres tipos de razones:

a) En primer lugar, como el espacio urbano es intrínsecamente desigual y la provisión de determinados bienes (la proximidad al centro, la calidad del paisaje urbano, etc.) resulta en muchos casos inelástica, en condiciones de mercado habrá siempre diferencias de precio del suelo y de la vivienda. Esto conllevará necesariamente que las diferencias sociales se reflejen en la distribución residencial de las personas en función de la renta, a no ser, por supuesto, que se suprimiera la posibilidad de elección de la vivienda o se lograra la quimera del espacio urbano perfectamente homogéneo.

b) En segundo lugar, las políticas destinadas a promover la mixtura social (ya sea a través de la mejora física o del desplazamiento de población) no solo no ayudan a quienes tienen pocas posibilidades de elegir, sino que perjudica a quienes sí la tienen, al privarlas de la posibilidad de encontrar barrios poblados por “hogares complementarios”. Así, “gastar recursos en mezclar población no lleva pues a la distribución del bienestar social sino a su confiscación”.

c) Finalmente, las políticas de mejora física, aparte de ser muy costosas, están condenadas a encontrar el fracaso en su propio éxito. En efecto, ya que la población de los barrios no es estable y las unidades familiares entran y salen según los precios inmobiliarios y el nivel de renta, resulta muy dudoso que la mejora de las condiciones de los barrios ayude a la gente que reside en ellos en aquel momento. De hecho, si las condiciones del barrio mejoran, esto se traducirá de manera más o menos inmediata en los precios, por lo que, si la renta no ha aumentado en la misma proporción, la población pobre que vive en ellos se verá desplazada y otra población de recursos escasos perderá la posibilidad de establecer allí su residencia.

Este último argumento enlaza prácticamente con las críticas a las políticas de rehabilitación urbana que se han levantado desde una perspectiva del todo

opuesta a la de los postulados del *free choice*. La de aquellos que, sin negar que las condiciones de vida en los barrios más desfavorecidos pueden ser y, de hecho, son un problema añadido para el bienestar y la autonomía personal de quienes viven, descartan la posibilidad de mejorar de manera consistente las condiciones sociales a través de intervenciones urbanas en un sistema económico que engendra de manera permanente desigualdades sociales. Se trata de una crítica que tiene un antecedente famoso y brillante en la forma como Engels (1873) calificó las intervenciones urbanas gubernativas en la ciudad industrial decimonónica: “En realidad, la burguesía no conoce más que un método para resolver a su manera la cuestión de la vivienda, a saber, su resolución de tal manera que la solución cree siempre el mismo problema”. La solución del problema de la vivienda y de la degradación urbana, así como la segregación, que es uno de los corolarios principales, sería pues del todo inviable sin atacar de raíz las bases económicas que lo generan: la propiedad privada del suelo y la distribución inequitativa de la riqueza.

En ausencia de estos cambios sustantivos, las intervenciones urbanas no serían, en el mejor de los casos, más que operaciones cosméticas. Y en el peor, una agresión directa a quienes menos tienen. Esta línea de pensamiento ha tenido numerosos y destacados seguidores. Así se ha argumentado que, lejos de buscar terminar la segregación, las actuaciones de rehabilitación urbana tienen a menudo como objetivo principal fomentarla, a través del impulso de procesos de gentrificación (Smith, 2006), es decir, del incremento de los precios del suelo y de la vivienda que resultarán, por un lado, en el desplazamiento de la población residente y, por el otro, en señalados beneficios económicos inmobiliarios. Más aún, las operaciones de rehabilitación urbana no habrían perdido su voluntad, consciente o inconsciente, de control social. Así, propiciarían la ruptura de las redes sociales de quienes menos tienen, haciendo más difícil su vida y arrojando a estas personas a la individualización. De este modo, este tipo de políticas serían una continuación de la empresa decimonónica de dispersión de las “clases peligrosas”, destinada a hacerlas menos visibles, a mermar su capacidad de reunirse y debilitar su posibilidad de convertirse en un sujeto social activo capaz de producir cambios radicales.

## **Políticas de transformación de barrios: modelos e hipótesis de cambio**

Las reflexiones realizadas en estos últimos pasajes nos conducen al debate sobre la necesidad y la orientación que pueden y deben tomar las políticas de transformación de barrios como estrategia de cohesión social en las ciudades. Como se puede intuir por lo dicho hasta ahora, el debate europeo al respecto ha sido intenso y proporcional a la multitud de iniciativas de política pública que en las últimas décadas han tratado de abordar la problemática de los barrios desfavorecidos en las ciudades europeas.

De forma general, las políticas de transformación de barrios pueden ser definidas a partir de los siguientes aspectos clave:

- a) se componen de un conjunto de actuaciones públicas focalizadas en la transformación de barrios o áreas urbanas concretas;
- b) descansan en una inyección extraordinaria de recursos;
- c) se desarrollan en un determinado lapso (tienen una temporalidad acotada a unos años de duración);
- d) se componen por diferentes tipos de intervenciones en ámbitos temáticos diversos (a menudo, aunque no siempre, tienen una vocación de integralidad);
- e) se basan en la expectativa que produzcan mejoras significativas en relación a los problemas propios de ese barrio o de aquella área urbana en cuestión.

Cada uno de los componentes de esta definición general nos permite identificar algunos de los dilemas o de los principales elementos de debate que suscitan este tipo de políticas. Por ejemplo:

- a) ¿Es la escala del barrio adecuada y pertinente para tratar problemas sociales como el desempleo o la pobreza?
- b) ¿Cuál es el coste de oportunidad de este tipo de políticas? Dicho de otro modo, ¿no sería mejor destinar los mismos recursos a otras políticas de carácter universal (educación, salud) o focalizadas en colectivos sociales concretos?
- c) ¿Es plausible que, a través de intervenciones excepcionales en un período de tiempo concreto (típicamente, unos años), se alcancen transformaciones que perduren en el tiempo? ¿Qué podemos esperar que suceda el día después de las políticas impulsadas?
- d) ¿En qué tipo de temas deberían centrar la atención este tipo de políticas y, concretamente, cuál es el equilibrio que debe producirse entre las intervenciones orientadas a los aspectos físicos de la rehabilitación (las “piedras”) y los aspectos estrictamente sociales (las “personas”)?
- e) ¿En qué medida este tipo de políticas consiguen las transformaciones deseadas? ¿Podemos esperar que sean eficaces y eficientes? ¿Pueden llegar a producir efectos indeseados o inesperados como la gentrificación?

Al tratar este tipo de cuestiones, partimos de la premisa de que la respuesta a estos interrogantes no puede ser genérica, sino que depende en buena medida de dos tipos principales de factores como son, por un lado, el tipo de áreas urbanas en las que se interviene y, por el otro, el tipo de políticas de transformación de barrios. En esto último centraremos la atención de esta tercera y última parte. Es decir, lo que queremos poner en evidencia es que las políticas de transformación de barrios pueden tomar en realidad sentidos muy diferentes, incluso en algunos aspectos diametralmente opuestos, lo cual debería ser tenido muy en cuenta al valorar sus posibles efectos y consecuencias.



Una noción clave al considerar las distintas modalidades posibles de política pública en la transformación de barrios desfavorecidos es la de la hipótesis del cambio. Como en cualquier política pública, las políticas de transformación de barrios pueden responder a distintas definiciones del problema sobre el que intervenir, pueden procurar objetivos de naturaleza también distinta, pueden configurarse con base en agendas de actuación diversas y pueden descansar en estrategias relacionales diferentes. Una hipótesis del cambio, en este sentido, conlleva una serie de supuestos sobre el tipo de actuaciones y de relaciones que permitirán tratar un determinado problema y satisfacer unas determinadas finalidades públicas.

Así, pues, cuando analizamos y reflexionamos en torno a las políticas de transformación de barrios es importante dilucidar algunas preguntas clave como:

- a) ¿en qué tipo de problemas (o dimensiones de los mismos) se centra la actuación de los poderes públicos?,
- b) ¿qué objetivos concretos (no genéricos) se persiguen?,
- c) ¿cuál es la agenda de las actuaciones emprendidas?,
- d) ¿cuál es la estrategia relacional en que se fundamentan las políticas?
- e) en términos generales, ¿cuál es la hipótesis de transformación de los barrios sobre los que se quiere intervenir?

Con base en todos los elementos señalados, proponemos una tipología de políticas de transformación de barrios que nos conduce a la distinción entre cuatro grandes modelos: las políticas gentrificadoras, las políticas de mixtidad, las políticas de equidad territorial y las políticas de empoderamiento comunitario. Veamos pues cuáles son las principales características distintivas de cada una de ellas.

### *Políticas gentrificadoras*

Las políticas gentrificadoras suelen poner el foco en áreas urbanas de grandes ciudades como los centros históricos, los frentes marítimos u otras áreas que, por sus características, tienen un interés especial para el crecimiento económico urbano. Pueden ser áreas urbanas que, por ejemplo, tengan un elevado potencial turístico y comercial, un interés especial para el mercado inmobiliario, o de gran valor simbólico para el conjunto de la ciudad.

Para este tipo de políticas, el *problema* principal que hay que tratar es la “disfuncionalidad” que supone la concentración de determinados colectivos sociales y usos urbanos en áreas urbanas consideradas de gran valor estratégico. Este tipo de políticas pretenden es, pues, modificar la composición social de estas áreas urbanas, favoreciendo la llegada de clases sociales medias y altas, a la vez que se modifican los usos urbanos predominantes del barrio –por ejemplo, expulsando usos que se consideran indeseados como la prostitución o el tráfico de drogas e incentivando, en cambio, nuevas actividades comerciales y culturales de interés turístico o por el conjunto de la ciudad–. Así pues, este tipo de políticas no buscan prioritariamente mejorar las condiciones de vida de las residentes y los residentes en estos barrios, sino más bien modificar la composición social y de usos urbanos de las áreas en cuestión, provocando ineludiblemente la expulsión de una parte importante la población residente (Smith, 2006).

La *agenda de actuación* de este tipo de políticas se compone de operaciones diversas de renovación urbana, centradas en los aspectos físicos de la rehabilitación, como, por ejemplo, la creación de nuevo espacio público, la rehabilitación de viviendas, la dotación de nuevos equipamientos de escala de ciudad, la habilitación de suelo para nuevos desarrollos hoteleros, inmobiliarios y comerciales, y la mejora de la vía pública. A menudo, este tipo de políticas van precedidas de estrategias más o menos deliberadas de abandono y de estigmatización, incentivando de esta manera la salida de una parte de la población residente, y presionando a la baja los precios de la vivienda, situación que puede ser aprovechada por agentes inmobiliarios para comprar vivienda a bajo precio. Las

operaciones posteriores de regeneración del barrio, en cambio, supondrán una revalorización del precio de la vivienda y, por tanto, favorecerán la especulación inmobiliaria en beneficio de los grandes agentes inmobiliarios y en perjuicio de las residentes y los residentes de más baja renta, que tendrán graves dificultades para asumir el incremento de precios. A menudo, este proceso de expulsión de la población de baja renta se ve favorecido por el hecho de que, en este tipo de barrios (barrios marítimos, centros históricos), el régimen mayoritario de tenencia suele ser el alquiler.

En cuanto a la *estrategia relacional* de estas políticas, como es obvio, la formulación y la implementación de las políticas gentrificadoras suele hacerse desde una perspectiva *top-down* (de arriba abajo), con muy poca participación vecinal, y sobre la base de la concertación de intereses entre agentes públicos y privados.

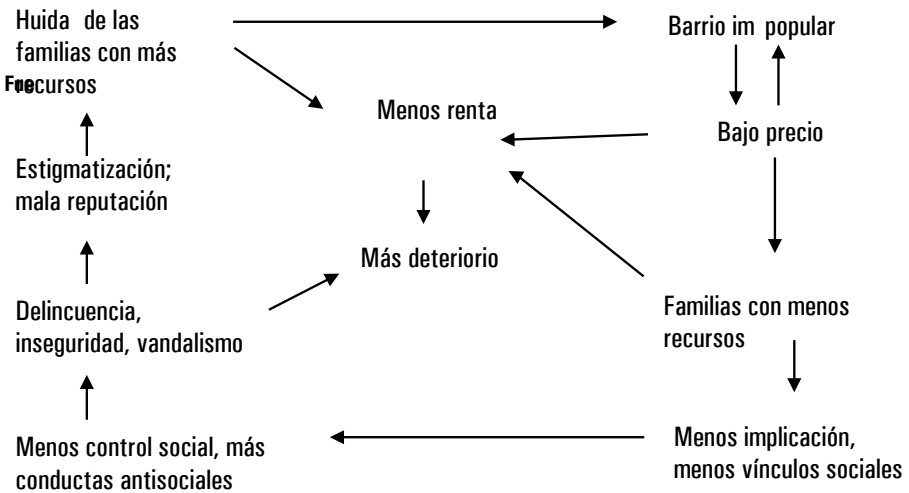
Sin embargo, hay que decir que este tipo de políticas pueden hacerse desde una sensibilidad social diferente según los casos: por ejemplo, favoreciendo más o menos el realojamiento de las residentes y los residentes afectados por operaciones urbanísticas en el propio barrio; otorgando más o menos peso a las políticas y de vivienda pública; dedicando más o menos recursos a la dotación de equipamientos públicos de proximidad; o dedicando más o menos esfuerzos al diálogo y la concertación social con el tejido vecinal. De hecho, tal y como comentaremos más adelante, la gentrificación es a menudo el efecto indeseado de políticas que no responden (ni explícita ni implícitamente) a este objetivo, pudiéndose dar incluso en políticas que se encuentran fuera de la categoría que acabamos de comentar.

Cabe decir, también, que nada garantiza el éxito de políticas gentrificadoras: al contrario, fenómenos como el desinterés del mercado, la insuficiencia de recursos o competencias públicas, la resistencia social o la persistencia de (nuevas y viejas) dinámicas sociales, pueden ser todos ellos factores que impidan alcanzar plenamente el objetivo de la gentrificación. De hecho, un resultado habitual de este tipo de políticas es el equilibrio complejo y contradictorio entre fuerzas de cambio y fuerzas de continuidad, más que una gentrificación completa.

### Políticas de mixtura

Las políticas gentrificadoras no suelen declarar abiertamente cuál es su finalidad, por el rechazo social que puede generar. Al contrario, este tipo de políticas suelen utilizar diferentes tipos de subterfugios retóricos desde los que ocultar sus verdaderas intenciones. Uno de estos subterfugios habituales es el de la mixtura, es decir, la voluntad de romper con la (supuesta) tendencia las áreas urbanas en las que se interviene a convertirse en guetos de población de bajo estatus socioeconómico, favoreciendo la atracción de nuevos colectivos y de nuevos usos urbanos que enriquezcan el tejido social (Bridge, Butler y Lees, 2011). En realidad, la mixtura (social y de usos) es un objetivo de política pública con sentido propio y, por tanto, no deberíamos confundir, necesariamente, con la gentrificación. La gentrificación conlleva la expulsión de usos y de colectivos del territorio. La mixtura pretende promover la mezcla social.

**Figura 1.** Espiral de degradación socioespacial



Fuente: Lupton y Power (2002).

Desde el punto de vista de las políticas de mixtura, el principal *problema* de las áreas urbanas desfavorecidas es su tendencia a especializarse en la acogida de los segmentos de población de perfil socioeconómico más bajo y en concentrar usos urbanos de bajo valor social. Esta tendencia a la especialización es más marcada en los barrios periféricos que en los barrios céntricos, donde en términos generales la mezcla social y de usos urbanos se produce de forma mucho más espontánea. Así pues, según la perspectiva de estas políticas, la tendencia de los barrios desfavorecidos en las periferias urbanas a concentrar la población de más baja renta y usos urbanos de menor valor añadido contribuye de manera decisiva a su impopularidad, dando lugar a un círculo vicioso como el que se presenta a continuación (figura 1):

Las políticas de mixtura tienen como *finalidad* principal contrarrestar este tipo de espirales de degradación. Para alcanzar este objetivo, pueden desplegar dos grandes tipos de *estrategias* de actuación. La primera la conforman las llamadas “políticas de mezcla residencial” (*housing mix*), consistentes en intervenir directamente sobre el tejido residencial a través de la construcción de nuevos edificios residenciales destinados a población de estatus socioeconómico medio o alto, o bien a realojar familias de baja renta en otros barrios más acomodados. La segunda estrategia consiste en desplegar diferentes tipos de operaciones de renovación urbana que, aunque “dignificando” los barrios, se espera que contribuyan a reducir el diferencial de precios de la vivienda entre estos barrios y el resto de la ciudad, moderando la tendencia de estos barrios a acoger la población de renta más baja, atrayendo población de rentas medias, y en último término favoreciendo una mayor mezcla de grupos sociales y usos urbanos. Las políticas de mixtura parten de la premisa de que la mezcla social y de usos conlleva una serie de beneficios para los grupos sociales de bajo estatus socioeconómico: desestigmatización de los barrios, fortalecimiento del tejido asociativo, mejora de la convivencia, atracción de nuevas actividades económicas y comerciales, mejoras en el funcionamiento de los servicios públicos, etc.

### *Políticas de equidad territorial*

Las políticas de equidad territorial tienen como *objetivo* principal moderar el efecto de las variables territoriales en las dinámicas de desigualdad social en la ciudad. Este tipo de políticas parten de la premisa de que el área de residencia de las personas no es solo una consecuencia de su nivel renta, sino que puede ser en sí mismo un factor determinante para sus condiciones de vida y para sus oportunidades vitales. Así, pues, el principal *problema* que este tipo de políticas intenta abordar el agravio comparativo que para los residentes de los barrios desfavorecidos supone vivir en estas áreas urbanas como consecuencia, por ejemplo, de la mala calidad de las comunicaciones, la insuficiencia de transporte público, la insuficiente dotación y calidad de los servicios públicos o la falta de equipamientos.

El concepto de la equidad territorial o de la justicia espacial (Soja, 2010) nos permite definir el objetivo principal de este tipo de políticas: partiendo de la premisa de que el territorio es un factor clave de reproducción de desigualdades sociales, lo que se busca es contrarrestar el efecto en las desigualdades de este factor territorial a través de políticas de rehabilitación de barrios que supongan una mejora significativa de las condiciones de vida de la población de renta más baja y de sus oportunidades vitales. Este tipo de políticas se plantea, pues, desde una perspectiva de discriminación positiva aplicada a los territorios: a través de programas extraordinarios de gasto y de inversión pública, se busca redistribuir recursos a favor de los barrios más desfavorecidos, compensando las desventajas que sufren en relación al resto de barrios de la ciudad.

El tipo de *actuaciones* que se llevan a cabo a través de este tipo de políticas pueden ser, en realidad, muy similares a las de las políticas de mixtura social: mejoras en infraestructuras y accesibilidad, mejoras en el espacio público y la dotación de equipamientos, fortalecimiento de los servicios públicos en el territorio, etc. Este tipo de políticas se distingue de las anteriores no es tanto el tipo de actuaciones desplegadas como sí los fines que se persiguen. Otro elemento distintivo habitual respecto a las políticas de mixtura hace referencia la

*estrategia relacional*: como su prioridad es atender necesidades sociales y urbanísticas insatisfechas en los barrios, resulta capital promover espacios de diálogo y de participación a través de los cuales las vecinas y los vecinos puedan expresar sus prioridades. Las políticas de equidad territorial descansan, por tanto, en un fuerte liderazgo público que impulsa la redistribución de recursos públicos a favor de los barrios más desfavorecidos, a la hora que necesitan de espacios de participación ciudadana desde donde el vecindario exprese sus prioridades y se implique en el seguimiento y la evaluación de las políticas.

### *Políticas de empoderamiento comunitario*

Por último, las políticas de empoderamiento comunitario (también llamadas de “desarrollo comunitario” o de “acción comunitaria”) parten de una concepción del problema de los barrios desfavorecidos que enfatiza en los efectos negativos de la desarticulación y la descoordinación entre los actores y los colectores lectivos sociales en el territorio. Por ejemplo, se constata como, a menudo, el tejido asociativo de los barrios más desfavorecidos es muy escaso, la capacidad movilizadora de las entidades es muy débil y la coordinación entre ellas es prácticamente inexistente. Los barrios desfavorecidos, desde esta perspectiva, suelen sufrir el problema de la ausencia o la debilidad de capital social. Esta escasez de capital social puede no ser específica de los barrios desfavorecidos, pero sí, por norma general, suele ser más intensa que en los barrios de estatus socioeconómico medio y, sobre todo, las consecuencias de este hecho son más negativas en las comunidades más desfavorecidas que en otras áreas urbanas más acomodadas. Las dificultades para la acción colectiva en este tipo de barrios comportan que, por ejemplo, sus residentes tengan más dificultad para hacer oír su voz en el ámbito público, o que se pierda la oportunidad que supone disponer de redes potentes de reciprocidad y de solidaridad intervecinal. Un problema relacionado con la debilidad del tejido asociativo es la ausencia de dinámicas de cooperación y de trabajo conjunto entre las entidades y los servicios públicos en el territorio, los cuales, además, suelen actuar desde lógicas burocráticas que resultan muy poco adecuadas para tratar el tipo de problemas sociales que se concentran en este tipo de barrios.

Así, pues, el *objetivo básico* de las políticas de empoderamiento comunitario es reorganizar el tejido social y comunitario, reforzando, por un lado, las capacidades de acción colectiva de los diferentes grupos sociales (especialmente aquellos que menos participan, como las personas jóvenes o la población extranjera), y mejorando, por otra parte, las capacidades de acción conjunta y coordinada entre los diferentes servicios públicos en el territorio (escuelas, centros de atención primaria, centros educativos, policía, etc.) y entre los servicios públicos y las entidades (Rebollo, 2012).

La *estrategia relacional* de este tipo de políticas hace hincapié en la articulación de redes de acción conjunta entre los diferentes actores del territorio (entidades vecinales, organizaciones no gubernamentales [ONG], servicios públicos, etc.), a la vez que se pretende impulsar la organización y el empoderamiento comunitario (en especial de aquellos colectivos menos habituados a participar) y que se busca la complicidad y el apoyo a las transformaciones que se quieren impulsar por parte de actores de escalas territoriales más amplias. Por tanto, las políticas de empoderamiento comunitario son las que, *a priori*, ponen un acento más fuerte en la participación ciudadana y la cooperación público-comunitaria (en mayor medida que a la cooperación público-privada).

El cuadro 4 resume los principales rasgos característicos de cada uno de los modelos de política de transformación de barrios que acabamos de explicar a partir de las principales dimensiones analíticas enunciadas anteriormente: concepción del problema, finalidades, agenda de actuaciones, y estrategia relacional.

De la comparación de estos modelos se infiere, en primer lugar, que las diferencias entre estas políticas son notables en más de una dimensión clave. De hecho, lo que en esencia las distingue son las diferentes hipótesis del cambio en que se fundamentan. En ese sentido, resulta evidente que hacer hincapié en uno u otro tipo de políticas tiene implicaciones significativas en cuanto a cuestiones tan fundamentales como la justicia social, la justicia territorial y la democracia. Imaginemos, por ejemplo, la magnitud de las diferencias que supone adoptar prioritariamente uno u otro modelo de política pública en la



transformación de un barrio céntrico de una gran ciudad. Intervenir desde una lógica u otra conlleva actuar desde sistemas de valores diferentes, incluso, en algunos casos, contrapuestos.

**Cuadro 4.** Modelos de políticas de transformación de barrios

	<b>Políticas gentrificadoras</b>	<b>Políticas de mixtidad</b>	<b>Políticas de equidad territorial</b>	<b>Políticas de empoderamiento comunitario</b>
<b>Problema</b>	Disfuncionalidad para el crecimiento urbano	Guetificación	Desigualdades territoriales	Debilidad y fragmentación del tejido comunitario
<b>Finalidades</b>	Gentificación social y de usos	Mezcla social	Reequilibrio territorial/ justicia espacial	Satisfacer necesidades colectivas a través de la participación
<b>Agenda</b>	Abandono-renovación-sustitución poblacional y de usos	Housing mix  Reducción del diferencial de precios de vivienda	Redistribución	Organización y dinamización de procesos relacionales
<b>Estrategia relacional</b>	Concertación público-privada	Liderazgo público	Concertación social	Fuerte participación comunitaria

**Fuente:** elaboración propia.

Llegados hasta aquí, sin embargo, conviene remarcar los posibles puntos de intersección y de complementariedad entre los modelos explicados. A menudo, por ejemplo, la gentrificación es un resultado indeseado de políticas que no la pretenden, como acabamos de sugerir. Cualquier operación de mejora urbana, en este sentido, puede tener un efecto alcista sobre los precios inmobiliarios en el contexto de un mercado libre del suelo y de la vivienda. El objetivo de la mixtura social podría ser compartido por diferentes tipos de políticas, aunque no se planteen necesariamente desde esta óptica. Las políticas de equidad territorial pueden hacer hincapié en la importancia del empoderamiento comunitario como estrategia de reducción de las desigualdades sociales y territoriales, al igual que las políticas de empoderamiento comunitario pueden

tener como horizonte atraer más y mejores servicios, equipamientos e infraestructuras públicas en los barrios por cuestiones de justicia social y territorial. Por esta razón, la mayoría de los programas y planes de rehabilitación de barrios que conocemos en Europa pueden combinar, en proporciones diversas, elementos propios de cada uno de los modelos explicados.

La distinción analítica realizada entre diferentes modelos de política de transformación de barrios nos permite aclarar, como en una receta culinaria, cuáles son las grandes alternativas a nuestro alcance, y de esta manera nos debería ayudar a identificar con claridad cuáles son las grandes apuestas. La combinación concreta de los ingredientes propios de estos modelos principales, sin embargo, tendrá que decidir en el diseño específico de diferentes políticas, e incluso tendrá que adaptarse a las circunstancias específicas de cada barrio.

### **Algunas reflexiones finales**

Del estudio de las dinámicas de segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona se deriva una constatación principal que, por lo señalado en otros estudios, pensamos que no es particular de esta área, sino compartida con muchas otras ciudades (sur) europeas, a saber, que la separación de las familias y los individuos en función de la renta tiende a intensificarse y, que, por tanto, el incremento de las desigualdades sociales tiene un claro reflejo territorial. La segregación ha tomado una dimensión claramente metropolitana, por lo que barrios y áreas urbanas enteras tienden a especializarse más y más en términos sociales. Esta tendencia hacia la separación, que tiene su origen, por un lado, en la distribución de la renta y, por el otro, en los precios y la tipología de la vivienda, afecta a todos los grupos sociales, y parece que está comportando una creciente polarización territorial de las personas en función de la renta. Se trata de una tendencia que supone una inflexión respecto a lo que ha ocurrido en períodos anteriores a la Barcelona metropolitana y, de verificarse en el tiempo, podría conducir hacia convertirla en un área urbana crecientemente fracturada desde el punto de vista social.

En este contexto resulta importante una reflexión sobre la actuación de los poderes públicos en relación a la segregación urbana. Dicha reflexión, a nuestro entender, resulta válida no solo para Barcelona, sino también para otras realidades distintas, incluso para la de los entornos metropolitanos latinoamericanos, aunque esta es una cuestión en la que no estamos en condiciones de profundizar. Así, pues, la actuación de los poderes públicos para la corrección de las dinámicas de segregación urbana y particularmente para la mejora de las condiciones de vida en las áreas urbanas más vulnerables debería orientarse en nuestra opinión por los cinco principios: necesidad, cooperación intergubernamental, transversalidad, participación comunitaria y evaluación.

### *Necesidad*

En términos generales, la dinámica de la segregación urbana fuerza a quienes menos tienen a vivir en los barrios con menores servicios, mayores déficits urbanísticos y peor accesibilidad. Conlleva, asimismo, la reproducción segregada de los grupos sociales a través del sistema escolar y la distribución desigual de las condiciones de salud pública. Este conjunto de rasgos hace que las ciudadanas y los ciudadanos de rentas más bajas tengan, por el hecho de vivir donde viven, peores condiciones de vida y mayores dificultades en el acceso a la renta y los servicios.

La falta de intervención de la administración pública en este campo lleva a un empeoramiento de esta situación y no se puede justificar. Así, las críticas a las políticas de rehabilitación urbana, aunque contienen elementos de indudable interés, no son aceptables en su integralidad. Por un lado, la voluntad de introducir criterios de justicia espacial, es decir, de asegurar a todas las ciudadanas y todos los ciudadanos un nivel razonablemente equitativo de calidad urbana, no implica, de ninguna manera, la necesidad de impulsar políticas de mixtura social y menos aún de gentrificación: más que de desplazar a las ciudadanas y los ciudadanos, de lo que se trata es que, tengan la renta que tengan, vean garantizadas unas condiciones dignas de vida urbana. Simultáneamente,

la mejora de las áreas degradadas puede contribuir a moderar las diferencias de precios en el interior de las ciudades y áreas metropolitanas y, por tanto, a disminuir el incentivo que estas suponen para la segregación. Por otro lado, impugnar cualquier intervención de mejora urbana por temor a los efectos que esta pueda tener sobre los precios inmobiliarios llevaría a la imposibilidad de emprender ninguna actuación y condenar a los sectores sociales más desfavorecidos a soportar condiciones de privación hasta la eventual transformación completa de las estructuras económicas y sociales.

### *Cooperación intergubernamental*

Como se ha dicho, hoy una de las características principales de la segregación es su carácter metropolitano. De este modo, áreas urbanas enteras tienden a especializarse socialmente en función del conjunto de la metrópolis. Este cambio de escala de la segregación plantea un problema añadido a la hora de emprender políticas de rehabilitación con fines redistributivos: los municipios donde se concentran las situaciones de mayor dificultad social y donde hay más necesidad de prestación de servicios públicos suelen tener los mayores déficits urbanísticos y la menor capacidad fiscal. Las más altas necesidades se concentran pues allí donde hay menos recursos para abordar los problemas.

En este contexto, las políticas de rehabilitación urbana no pueden ser concebidas únicamente como un esfuerzo local o municipal. Local debe ser su impulso, su diseño y su ejecución. Pero la visión de conjunto y la dotación de los recursos necesarios para llevarlas a cabo deben implicar ineludiblemente a todas las administraciones: es imperioso que el conjunto de la metrópolis (y del país) se haga responsable de la lucha contra las causas y los efectos de la segregación, porque la segregación es resultado, precisamente, de las dinámicas de conjunto; es necesario, asimismo, establecer los mecanismos imprescindibles para que se pueda producir una transferencia territorial de rentas hacia los barrios y municipios más necesitados, sin la cual no es posible hacer frente a los efectos de la segregación.

## *Transversalidad*

Para ser efectivas, las políticas de rehabilitación urbana deben dirigirse al conjunto de los elementos que inciden en la vida de los barrios: el espacio público y los equipamientos, la vivienda y la accesibilidad, la dinamización comercial y la creación de empleo, la protección social y la equidad de género, las infraestructuras urbanas y la calidad ambiental. Solo interviniendo al mismo tiempo en este conjunto de aspectos se consigue incidir de manera efectiva y duradera en la calidad de vida de los barrios. Así, toda política de rehabilitación debe ser al mismo tiempo una política social y urbanística, lo cual implica negar la habitual contraposición que se realiza entre ambos aspectos. Este es una de las principales lecciones que la experiencia europea en este campo nos ha enseñado (Nel-lo, 2011).

Particular importancia debe tener la coordinación entre la política de rehabilitación y la de vivienda. La segunda no solo resulta esencial para asegurar el acceso de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos al derecho a una vivienda digna, sino que de su vigor y su incidencia territorial depende en muy buena medida el éxito de los programas de rehabilitación. Así, en las condiciones actuales, la política de vivienda es básica para evitar la continuidad de los desahucios (tanto por impago de hipotecas como de alquileres); para combatir las condiciones de infravivienda; para asegurar las posibilidades de emancipación de los jóvenes y de alojamiento de los inmigrantes; para, finalmente, de contrastar los eventuales problemas de gentrificación que pudieran derivarse de las políticas de rehabilitación.

La necesidad de adoptar una visión transversal en materia de rehabilitación urbana no resulta sencilla y requiere de importantes cambios en el ámbito administrativo. Las administraciones públicas, municipales y supramunicipales están habituadas a actuar de forma independiente, sectorial, en presupuestos anuales y para el conjunto de sus ámbitos administrativos. Las políticas de rehabilitación, para tener éxito, requieren de actuaciones coordinadas, transversales, basadas en presupuestos por programas, y concebidas específicamente a ámbitos concretos de cada municipio. Las dificultades de pasar de una forma

de intervención a la otra resultan evidentes, pero pueden suponer también una semilla de transformación administrativa que puede dar frutos en muchos ámbitos de nuestra administración.

### *Participación comunitaria*

Estudios recientes demuestran que uno de los fenómenos más innovadores e interesantes que la situación económica de crisis ha propiciado en Europa (en particular en el sur) es la emergencia de una gran cantidad de iniciativas ciudadanas (Blanco y Nel-lo, 2018). Estas contribuyen a paliar las dificultades por las que muchas personas y familias atraviesan y, en muchos casos, ensayan y plantean formas alternativas de organización social. Toda política de rehabilitación debe tener en cuenta como dato esencial la existencia de estas iniciativas y movimientos ciudadanos.

Así, las políticas de rehabilitación urbana no pueden concebirse hoy como un ejercicio exclusivamente institucional y administrativo. Por determinante que sea la intervención de la administración, hay que partir de la noción de que las ciudadanas y los ciudadanos no pueden ser vistos solo como las destinatarias y los destinatarios de las políticas de rehabilitación, sino que tienen que ser necesariamente las protagonistas y los protagonistas. Esto hace que los esquemas tradicionales de participación ciudadana que se han ensayado en este y otros campos (habitualmente de carácter informativo, altamente burocratizados, y restringidos a la participación de los líderes asociativos tradicionales) hayan quedado seguramente obsoletos.

Será necesario, pues, que el impulso de la participación ciudadana en las políticas de rehabilitación adopte formatos innovadores y flexibles, capaces de incluir a una gran variedad de agentes y de grupos sociales en los barrios, permitiendo asimismo que la ciudadanía intervenga activamente en campos tan diversos como el impulso de la iniciativa, la determinación de sus objetivos, la programación de las actuaciones, la asignación de los recursos, el seguimiento de la gestión y la evaluación de los resultados.

## Evaluación

Finalmente, para el éxito de las políticas de rehabilitación resulta determinante su evaluación. Debe producirse en primer lugar durante su ejecución, con el objetivo de constatar el avance hacia los objetivos propuestos y si es necesario corregir el curso de las actuaciones. En esta evaluación continuada deben intervenir ciertamente todas las administraciones implicadas y también las vecinas y los vecinos implicados, a través de sus organizaciones y asociaciones.

La evaluación debe llevarse a cabo, asimismo, al finalizar el período de ejecución previsto, a fin de comprobar el grado de consecución de los objetivos propuestos, la situación resultante en los barrios y la programación, en su caso, de nuevas actuaciones. Así, la práctica de evaluación de las políticas públicas, lamentablemente poco habitual, se convertirá no solo en un mecanismo de rendición de cuentas, sino también en una guía para el impulso de actuaciones futuras.

## Bibliografía

Blanco, I.y Nel-lo, O. (2017). Can Social Innovation be the Answer? The Role of Citizen Action in the Face of Increasing Socio-Spatial Polarization. *Territorio*, 83, pp. 7-16.

----- (Eds.) (2018). *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Bridge, G., Butler, T. y Lees, L. (2011). *Mixed Communities: Gentrification by Stealth?* Bristol: Policy Press

Cheshire, P. (2007). *Segregated neighbourhoods and mixed communities. A critical analysis*, York: Joseph Rowntree Foundation

Engels, F. (1873). Contribución al problema de la vivienda. Fundación Federico Engels.

- Galster, G., Anderson, R. y Musterd, S. (2010). Who Is Affected by Neighbourhood Income Mix? Gender, Age, Family, Employment and Income Differences. *A Urban Studies*, 47(14), p. 2915-2944.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Londres: Edward Arnold.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. París: Éditions Anthropos.
- Lupton, R. y Power, A. (2002). Social Exclusion and Neighbourhoods. En T. Burchard, J. Le Grand y D. Piachaud (Eds.), *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Maurin, É. (2004). *Le Ghetto français: enquête sur le séparatisme social*. París: Seuil.
- Nel-lo, O. (2010). Les dinàmiques territorials a la regió metropolitana de Barcelona (1986-2006) Hipòtesis interpretatives. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona. Territori, estratègies, planejament*, 52, pp. 16-27.
- (2011). The Five Challenges of Urban Rehabilitation. The Catalan Experience. *Urban Research and Practice*, IV(3), pp. 308-325.
- Nel-lo, O. y Blanco, I. (2015). *La segregació urbana a la Regió Metropolitana de Barcelona*. Pla Estratègic Metropolità de Barcelona. [https://public/docs/41\\_lc\\_12.pdf](https://public/docs/41_lc_12.pdf)
- Rebollo, O. (2012). La transformació social urbana. La acció comunitaria en la ciutat globalizada. *Gestió y Política Pública*, 21, pp. 159-183.
- Smith, N. (2006). Gentrification Generalized: From Local Anomaly to Urban “Regeneration” as Global Urban Strategy. En M. S. Fisher y G. Downey (Eds.), *Frontiers of Capital. Ethnographic Reflections on the New Economy*, Durham, Duke University Press.



Soja, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Subirats, M. (2012). *Barcelona: de la necessitat a la llibertat. Les classes socials al tombant del segle XXI*. Barcelona: l'Avenç.

Urteaga, E. (2011). Segregación urbana y políticas sociales en Francia. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 10(2), pp. 155-185.



ARTÍCULO 3

*Diputados*



*Senadores*



# LA GESTIÓN MUNICIPAL: ROLES, DESAFÍOS Y CAMBIOS PRODUCIDOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN FLORENCIO VARELA

## **ROMINA PÉREZ**

Abogada, docente e investigadora (Universidad Nacional Arturo Jauretche). Ex Jueza de Faltas de Florencio Varela. Integrante del Programa de Investigación “Gobierno, políticas públicas y transformación social” (Universidad Nacional Arturo Jauretche).

## **BEATRIZ TOBIO**

Ex Concejala de Florencio Varela. Ex subsecretaria de Recursos Humanos de la Municipalidad de Florencio Varela. Integrante del Programa de Investigación “Gobierno, políticas públicas y transformación social” (Universidad Nacional Arturo Jauretche).

## **LUCÍA ANTONIA ROMANO**

Abogada. Actual Directora de la Alcaldía Departamental en Florencio Varela. Directora de Legal y Técnica de la Municipalidad Florencio Varela. Exconcejala de Florencio Varela. Integrante del Programa de Investigación “Gobierno, políticas públicas y transformación social” (Universidad Nacional Arturo Jauretche).

## **Resumen**

Enmarcado en el análisis de la situación de los municipios de la provincia de Buenos Aires y tomando como caso de ejemplo el de Florencio Varela, este capítulo surge de la reflexión y el debate de sus autoras respecto de los nuevos

roles que enfrentan y asumen los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires. Estos se dan en el marco de las transformaciones de las competencias de los gobiernos a lo largo de los últimos años, teniendo en cuenta que estas no han sido acompañadas de cambios en su estatus jurídico ni de recursos. Asimismo, busca brindar un aporte práctico a las teorías de reconocidas/os autoras/es en el tema, y pretende dar respuestas a algunos interrogantes tales como: ¿se han producido cambios en la gestión municipal en los últimos años?, ¿cuáles fueron los cambios producidos?, ¿qué nuevos roles asumió la gestión municipal en el transcurso del tiempo?, ¿cómo impactaron esos cambios en la comunidad?, ¿cuáles son los desafíos de los gobiernos locales ante las nuevas realidades y demandas sociales?

## **Presentación**

Desde el avènement de la democracia, las políticas sociales llevadas a cabo han variado sensiblemente, según el modelo de acumulación de capital que marcó cada etapa, toda vez que, conforme explica Carlos Vilas, las estrategias de política social siempre están estrechamente asociadas a las estrategias de acumulación de capital y desarrollo económico. Estas transformaciones tuvieron un impacto directo en los gobiernos locales, los cuales no siempre fueron encargados de planificarlas, pero que se constituyeron en sus principales implementadores.

En este contexto, el objetivo del capítulo es analizar las condiciones en las que los gobiernos municipales fueron afrontando estos cambios y estas transformaciones, cómo estaban preparadas sus estructuras, las modificaciones que debieron implementar y las adecuaciones que debieron realizar en sus propias políticas locales, con el fin de lograr la implementación de las políticas sociales en sus territorios.

Desde el análisis del caso, exploraremos en torno a las redefiniciones que sufren en la gestión local los lineamientos que caracterizan las reformas de políticas sociales en las últimas décadas.

En virtud de los cambios mencionados en la forma de gobernar y de las políticas sociales que originaron profundas transformaciones tanto en el Estado como en la sociedad civil y la construcción de ciudadanía (en el sentido clásico de Thomas Marshall), los gobiernos locales fueron desarrollando acciones puntuales e innovadoras que en mayor o menor medida modificaron las características de la modalidad de intervención.

Situados en el ámbito local de Florencio Varela, vamos a desarrollar el accionar de algunas áreas seleccionadas de esta administración municipal que consideramos que pueden servir como aportes prácticos a la doctrina destacada que plantea la temática de los cambios producidos en los últimos años en los gobiernos locales. Se abordará la implementación de políticas sociales nacionales y provinciales, en articulación con actores claves de la sociedad en la que se encuentran inmersas, como así también en el desarrollo de políticas y estrategias de gestión propias, haciendo foco en la transformación de sus estructuras y cómo han resultado fortalecidas o no, en cada etapa histórica, siempre puntualizando en el marco social, político y económico en que el país se encontraba inmerso en cada momento.

Los casos de análisis seleccionados que hacen referencia a diferentes esferas de la gestión municipal son los siguientes:

- Recursos humanos, toda vez que es una función de administración básica, sostén de las políticas públicas municipales, que en este caso expone las transformaciones.
- La gestión de salud, ya que es una política sectorial troncal de la función pública, que también expresa a lo largo de los años un crecimiento en el nivel local.
- Unidades de gestión local (UGL) como ejemplo de nuevas formas de gestión, innovadoras, de inclusión de actores no convencionales, de fortalecimiento de la articulación Estado-sociedad y de la participación.

En términos metodológicos, la estrategia seleccionada es el análisis de caso a través de una búsqueda exploratoria de información cualitativa respecto de la implementación de las políticas sociales y nuevas estrategias de gestión de los últimos años en el municipio de Florencio Varela. El análisis estará centrado en la forma en que el gobierno local adaptó sus estructuras y procesos para llevar adelante los distintos tipos de programas y políticas sociales nacionales y provinciales en su territorio. Utilizaremos datos primarios (entrevistas semi-estructuradas a efectos de poder visualizar la interpretación de los actores en los procesos de implementación en que se hayan o se hallaron inmersos) y secundarios (la información documental existente, tal como decretos, reglamentos, convenios, organigramas, entre otros), junto con la observación directa y la investigación bibliográfica.

El capítulo comienza detallando el estado del arte, para pasar al marco legal, luego se mencionan las características del partido de Florencio Varela, tanto demográficas, geográficas, como así también su historia. Asimismo, se detallarán los procesos y la intervención en cada período en las áreas de salud, formación de las UGL en la Secretaría de Relaciones con la comunidad municipal, y la evolución de los recursos humanos municipales, siempre realizando un análisis de la situación social, económica y política a nivel nacional en cada uno de los momentos señalados. Finalmente, se desarrollarán las conclusiones y los desafíos para los tiempos que corren y los que se avecinan.

## **Marco referencial**

Luciano Andrenacci (5-9 de noviembre de 2001) sostiene, refiriéndose a las políticas neoliberales implementadas hasta ese momento:

En la Provincia de Buenos Aires, distrito más importante del país en términos demográficos y en donde se concentran la mayor cantidad de población en situación de pobreza, el campo de la política social se ha ido transformando en particular por un proceso de transferencia



progresiva de funciones desde los niveles centrales (nacionales y provinciales) hacia los municipios y hacia otros agentes locales, en forma de programas sociales cofinanciados por la Nación, la provincia y los organismos internacionales, con los municipios como contrapartes a cargo de una parte importante del esfuerzo de implementación.

A su vez, Daniel García Delgado afirma que los cambios producidos en los gobiernos locales tienen su origen en dos causas: a) la reforma del Estado que se profundizó en la década de 1990 y b) la globalización:

Se trata de nuevos escenarios, donde, al mismo tiempo que se observan señales de innovación, de aumento de las actividades municipales y de las expectativas de la población sobre la misma, también se producen fenómenos de declinación y estancamiento de comunas enteras, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades, de huelgas de empleados públicos, corte de rutas y explosiones sociales. Por un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y por otro, el municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos (García Delgado, 1997, p. 5)

Claudia Bernazza y Mario Ranero, quienes trabajan la identidad municipal y el rol de los municipios asociados a su historia y en íntima vinculación a la identidad nacional sostendrán:

Las sociedades plantean, con sus expectativas, un desafío histórico a los municipios de la provincia: dejar de lado una función de corte administrativo que convive dificultosamente con la actividad política territorial. Superar los mecanismos clientelísticos que se utilizan tanto en el campo administrativo como en el político, para pasar a ser los mediadores entre el Estado y la sociedad, promoviendo diálogos directos y eficaces que instalen prácticas democráticas a nivel local y regional (Bernazza y Ranero, 2006, p.12)

Asimismo, Daniel Cravacuore expresa:

[Desde la década del 1990] pueden percibirse los rasgos más característicos del sistema municipal argentino; un marco institucional con elevados niveles de autonomía institucional y política, pero escasamente dotado de recursos y con instrumentos potencialmente potentes para el ejercicio participativo, pero de un uso limitado (Cravacuore, 2016, p. 171).

En síntesis, la descentralización municipal fue más el resultado de las reformas estructurales de los Estados Nacional y provinciales, que de un programa específico que focalizara en la transferencia de competencias y recursos hacia los municipios.

## Marco legal

La Constitución Nacional en sus artículos 5<sup>o</sup><sup>1</sup> y 123<sup>2</sup> otorga el marco normativo general a los gobiernos locales, el primero de ellos fue incluido en la Constitución de 1853, y el segundo, incorporado en la reforma constitucional de 1994, con el fin de dar por terminado el debate doctrinario acerca de la au-

---

1 Artículo 5° de la Constitución Nacional:

Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

2 Artículo 123 de la Constitución Nacional:

Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

tarquía o autonomía de las municipalidades, dejando expresamente legislada la última opción, no obstante la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no reconoció esta autonomía en su última reforma. Los municipios bonaerenses son actualmente regidos por la Ley Orgánica de las Municipalidades, un Decreto Ley del año 1958, que a su vez ha sido modificado por doce decretos ley y 49 leyes.

### **Descripción de las características del municipio de Florencio Varela**

El partido de Florencio Varela, situado a 25 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue creado en el año 1891. Cuenta con una superficie de 190 km<sup>2</sup>, y limita con seis distritos: Quilmes, Berazategui, Almirante Brown, Presidente Perón, San Vicente y La Plata. Se localiza dentro del área metropolitana e integra parte de un sistema urbano mayor, que organiza el sistema vial, el patrón de ocupación y los usos de suelo. Se pueden distinguir tres grandes sectores: el área urbana, el borde periurbano y una zona todavía de carácter rural.

La mayor parte de la población se asienta en las localidades de San Juan Bautista (ex-Florencio Varela), Bosques y Gobernador Costa, las tres cuentan con estaciones del Ferrocarril Roca (estación Florencio Varela, estación Bosques y estación Ing. Dante Ardigó, respectivamente). De informes del distrito surge que Gobernador Costa durante el período 1991-2001 fue la localidad que más creció, esto implica un importante cambio en la estructura social en un período de diez años. La localidad con más habitantes, San Juan Bautista, presenta una tasa relativa de crecimiento poblacional del 17,2% y además tiene como característica ser la más consolidada urbanísticamente. El incremento del número de habitantes nos habla de crecimiento y de expansión de la mancha urbana sobre el borde rural.

Al no distribirse la población de manera uniforme parte de ese crecimiento se genera dispersamente sobre el borde. Por otro lado, encontramos parte de la población que se asienta sobre partes urbanizadas, densificando el tejido existente. Por último, hay una parte de la población que se aloja en edificios de propiedad horizontal y el crecimiento se da en la construcción de edificios en altura.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC, el Municipio de Florencio Varela tiene una población total de 426.005 habitantes, de los cuales 212.909 son varones y 213.096 son mujeres. La densidad poblacional indica que viven 2.242,10 hab/km<sup>2</sup>. El partido de Florencio Varela presentó entre los años 2001 y 2010 un gran aumento poblacional, con una variación intercensal relativa de 22,1% (variación absoluta = 77.035).

Según los datos definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el año 2010, el Partido contaba con 426.005 habitantes. Podemos afirmar que el crecimiento demográfico conlleva, además, un crecimiento de la población económicamente activa, y las dificultades de la economía local para proveer empleo a estas poblaciones.

En el año 2001, el 21% de los hogares del partido de Florencio Varela no poseían servicio de cobertura de agua por cañería adentro de la vivienda provista por la red pública y en 2010 estos valores disminuyeron a 14,4%, lo que indica una ligera mejora en la cobertura de este servicio. Respecto de la cobertura de desagüe a la red se observa una disminución del servicio, que en 2001 no alcanzaba a un 69,4% de los hogares del partido y en 2010 esa proporción aumentó a 72,8%. El porcentaje de hogares con cobertura de gas de red reflejaba un 31,4% en el Censo de 2001, y se observa un crecimiento de casi 13 puntos porcentuales en 2010.

Según el Censo de 2010, el 26,7% de los hogares de este partido poseían necesidades básicas insatisfechas, casi el doble de la media del país.

Desde el punto de vista político, desde 1983 el municipio ha sido gestionado por dos intendentes de extracción justicialista, el último de los cuales: Julio Pereyra, permanece en el cargo desde 1991, habiéndose tomado licencia en el año 2017 para ocupar la banca de diputado provincial, cargo para el que fue electo en las elecciones de ese año, y quedó como intendente su primer concejal, Andrés Watson, con mandato hasta 2019.

### **Análisis del caso: el área de recursos humanos**

En el retorno de la democracia, el municipio de Florencio Varela se encuentra con una estructura orgánica devastada por las políticas implementadas durante la dictadura. Los recursos humanos no guardaban relación con las necesidades de las áreas, las jerarquías habían sido minimizadas y no se contaba con recursos materiales suficientes.

A partir de la instauración de un gobierno municipal legítimamente constituido, se comienza a trabajar en la adecuación de nuevos esquemas administrativos, reconociendo las falencias y carencias de las estructuras vigentes. En la década de 1980, se procedió a recuperar una estructura orgánica acorde a las necesidades reales, teniendo en cuenta que a quien se destinaba primordialmente los servicios municipales eran la ciudadana y el ciudadano varelense. Así, se reorganizaron los recursos humanos existentes, asignándoles funciones acordes a sus capacidades y experiencias.

Posteriormente, en la década de 1990, las políticas neoliberales promueven la descentralización de funciones a cargo de los gobiernos nacional y provincial hacia los municipios, pero estas políticas no fueron acompañadas por los recursos necesarios, por lo cual el municipio se vio obligado a tomar medidas de ajustes para la reducción del gasto público. Estas medidas de ajustes se plasmaron en la disminución de las estructuras vigentes y de la planta de personal, implementando un plan de jubilaciones, retiros voluntarios y congelamiento de vacantes, como así también reducción de horas extras. En este

contexto la política de recursos humanos giraba en torno a su necesidad de reorganización, sin contar con recursos para su evaluación y capacitación.

En el año 1998, se crea la Asesoría de Análisis Organizacional y Recursos Humanos, cuyas competencias eran: diagnosticar las necesidades de recursos humanos en la estructura municipal, redistribuir los recursos existentes de acuerdo a las necesidades de las áreas; diagnosticar los requerimientos de capacitación para las diferentes áreas y diseñar una política global de capacitación. En este período se lleva a cabo el primer convenio marco entre la Municipalidad de Florencio Varela y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, a fin de contar con recursos humanos calificados.

A partir del año 2000, la gestión de gobierno le otorga especial relevancia al área de Evaluación y Capacitación de Recursos Humanos, e implementa un área de Administración de Información dependiente de una nueva Subsecretaría de Recursos Humanos, que queda incluida en el gabinete municipal. El componente considerado innovador es la integración e institucionalización de prácticas que se venían dando aisladamente y la convergencia de esfuerzos en vista de la necesidad de aprovechar y desarrollar el capital humano, reconocido al inicio de la gestión como uno de los pilares fundamentales del cambio.

Se parte de la base de que existe un interés creciente en la gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas, explicado en partes por tres factores: la necesidad de reducir el gasto público, el aumento de la demanda y las expectativas, y el aumento en la complejidad del sector público.

El logro de resultados (la satisfacción ciudadana) requiere una clara asignación de responsabilidades, hacer explícitos estándares y medidas de actuación, controlar resultados, analizar si los procesos son adecuados o necesitan ser repensados. El conocimiento, el aprovechamiento y el desarrollo de las personas que componen la administración pública son la clave para su transformación. Así, está condicionada fuertemente la calidad de las políticas públicas por el profesionalismo, la experiencia y la capacidad de las personas que en ella se desempeñan.

La capacitación, el desarrollo y la evaluación de recursos humanos son intervenciones específicas destinadas a formar, en primer lugar, las competencias generales para la reflexión sobre el rol de la empleada pública y del empleado público en los nuevos escenarios actuales y la importancia de un buen trato e interacción con la ciudadana y el ciudadano, pasando luego por un trabajo sostenido para lograr la planificación en mandos medios; el desarrollo de jóvenes calificados al interior de la estructura municipal, perfilando su carrera con una mirada actual, realista y crítica del ámbito público, obtenida a través de la práctica laboral; y la evaluación específica de competencias individuales, motivación, y productividad laboral, para lograr la aplicación más ajustada posible de las personas a la organización. Estas intervenciones se complementan con un sistema informático de personal organizado en diversos registros, y una red con terminales para todo el gabinete, para agilizar la toma de decisiones sobre el personal con base en información actualizada y presentada con criterios comunes. También es la encargada de la producción de informes estadísticos periódicos sobre el personal. Finalmente, la investigación y el contacto con otros organismos de gestión local, para la optimización continua de las prácticas, insertándolas en ámbitos de discusión teórica y comparativa.

En este contexto, a partir del año 2001, la Municipalidad de Florencio Varela, a través de la Subsecretaría de Recursos Humanos comienza a trabajar fuertemente en la capacitación de los recursos humanos, en principio con formadoras propias y formadores propios, y luego sumando la asistencia de organismos externos.

Desde el inicio de este proceso de fortalecimiento hasta el año 2015, se desarrollaron las siguientes capacitaciones:

- Formadores propios
  - Año 2001  
Nuevo Rol del Municipio  
Comunicación Administrativa

Comunicación Institucional  
Metodología de Organización del Trabajo  
Herramientas Tecnológicas

- Año 2002
  - Formación Inicial para Agentes de Tránsito y Seguridad Vial
  - Formación Inicial para el Desempeño en la Administración Municipal
  - Fortalecimiento de Competencias Básicas Laborales
  - Inserción del Programa Jefes y Jefas de Hogar al Programa de Administración General de Florencio Varela
  - Fortalecimiento del Equipo de Coordinadores de Unidades de Gestión Local
- Convenio con el Instituto Provincial de la Administración Pública
  - Año 2003
    - Programa de Fortalecimiento de Mandos Medios Autogestionados en Programas Word y Excel
    - Atención al Ciudadano (en dos etapas)
    - Procedimientos Administrativos. Comunicación Escrita
    - Manipulación de Alimentos (por la Municipalidad de Florencio Varela)
    - Programa de Fortalecimiento de las Competencias Básicas Laborales (por la Municipalidad de Florencio Varela)
  - Año 2004
    - Atención al Ciudadano
    - Fortalecimiento de Competencias Básicas
    - Cuerpo de Fiscalizadores Domiciliarios
    - Cuerpo de Inspectores Técnicos
    - Evaluación de Personal
    - Informática
    - Fortalecimiento de Mandos Medios



- Año 2005
  - Curso de Operación Básica de PC
  - Cursos para *Call Center*
  - Atención al Ciudadano
  - Curso de AutoCAD 2000
  - Curso de PowerPoint
  - Programa de Capacitación Virtual: Administración de la Capacitación en Organismos Públicos
  - Curso de Procesador de Texto Word 2000
  - Curso de Planilla de Cálculo Excel 2000
  - Curso de Internet
  - Curso de Autocad 3D
  - Curso de Diseño de Página Web
  - Curso a Inspectores de Tránsito
  
- Año 2006
  - Planificación Estratégica
  - Atención al Ciudadano
  - Diseño, Formulación y Evaluación de Proyectos
  - Marco Jurídico del Proceso Municipal
  - Técnicas de Archivo
  
- Año 2007
  - Taller de Atención al Ciudadano “ConCoSur”
  - Introducción a la Gestión de Recursos Humanos
  - Jornada de Ceremonial y Protocolo
  - Jornada de Capacitación para Personal de *Call Center*
  - Jornada de Negociación de Conflictos
  
- Año 2008
  - Atención al Ciudadano
  - Comunicación Escrita de las Organizaciones
  - Identificación, Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
  - Introducción a la Gestión de Recursos Humanos

- Año 2009
  - Atención al Ciudadano
  - Procesos Organizacionales
  - Procedimiento Administrativo Municipal
  - Procedimiento para Inspectores
  - Comunicación Escrita
  
- Año 2010
  - Gestión de la Comunicación Escrita (1ª y 2ª edición)
  - Atención al Ciudadano
    - También en este año se gestiona el Proyecto de Ventanilla Única, con el objetivo de optimizar la gestión de los recursos, se interactúa con las distintas secretarías y sectores para determinar un protocolo de resolución de cada inquietud. El foco se pone en la atención al público, y así se crea un programa de rápida recepción y derivación de cada consulta. Desde la creación de este sistema en el ámbito municipal hasta la actualidad, se comenzó asistir un promedio diario de 500 personas.
  
- Año 2011
  - Atención al Ciudadano
  - Gestión de la Comunicación Escrita
  - Procedimiento Administrativo Municipal
  - Procedimiento para Inspectores
  - Resolución de Conflictos
  - Procedimiento Organizacional
  
- Año 2012
  - Lenguaje de Señas (en el marco de la integración y generación de una mejor comunicación con el ciudadano hipoacúsico).

- Año 2013
  - Atención al Ciudadano
  - Comunicación Escrita
  - Diseño y Formulación de Proyectos.
  - Marco Jurídico para el Procedimiento Administrativo
  - Planificación Estratégica
  - Procedimientos Administrativos
  - Técnicas de Archivo
  - Régimen Laboral, Salud y Seguridad
  
- Año 2014
  - Atención al Ciudadano
  - Ceremonial y Protocolo
  - Liderazgo
  - Derechos Humanos como Nuevos Modelos de Gestión Pública
  - Negociación y Resolución de Conflictos
  - Oratoria
  - Procedimiento para Inspectores
  
- Año 2015
  - Atención al Ciudadano
  - Comunicación Escrita para Inspectores
  - Gestión de la Comunicación Escrita
  - Comunicación Institucional
  - El Expediente como Herramienta de Gestión
  - Gestión de Compras y Contrataciones
  - Gestión de la Comunicación Escrita (2.ª edición)
  - La Actuación del Inspector Municipal
  - Negociación y Resolución de Conflictos
  - Planificación Estratégica

También, durante el período comprendido entre los años 2003-2015 se analizaron las políticas de ingresos al Municipio y se llevaron a cabo procesos de evaluación para los distintos puestos, siendo algunos de los más relevantes los siguientes:

Proceso de Pasantías Educativas Rentadas y No Rentadas en el  
Ámbito Municipal

Policía Comunal

*Call Center* (1ª y 2ª etapa)

Proceso de Evaluación y Control de Tareas Comunitarias (en el marco del convenio celebrado entre el Municipio y el Patronato de Liberados, bajo la modalidad de *probation* y tareas comunitarias)

Proceso de Selección Beca Dual

Selección de Personal para Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC)

Proceso de Selección para Centro de Monitoreo de Seguridad Municipal (1ª y 2ª etapa)

Proceso de Selección para Ventanilla Única

Intervención Cementerio Municipal

Proceso de Selección de Encuestadores

Registro Único de Profesionales

Intervención CIC Santo Tomás

Proceso de Selección para Guardia Comunal (1.ª y 2.ª etapa)

Proceso de Selección para puesto de administrativo, limpieza y enfermero del polideportivo “La Patriada”.

Servicio de Colocación Selectiva para Personas con Discapacidad (SECLAS)

Entrevista y selección de currículums de pedidos de empleo a través de redes sociales (Facebook) y sistema de cartas.

Proceso de selección para vigiladores del Polideportivo “La Patriada”

Proceso de Selección para Vigiladores para Centros de Salud

Proceso de Selección para administrativo, limpieza y enfermería para el Centro de Salud “Padre Gino”.

Proceso de selección para la incorporación de Obreros al Cementerio Municipal (Subsecretaría de Higiene Urbana).

Proceso de Selección para administrativo, camillero y limpieza para la Unidad de Pronta Atención (UPA24).

## **Análisis de caso: el área de salud**

En el regreso de la democracia, la pobreza incrementada durante el gobierno de la dictadura azotaba el país en general y los distritos más pobres, como el de Florencio Varela en particular.

Las políticas de salud del Estado nacional estaban concentradas en la reorganización del sistema de salud, que tenía su origen en una puja político-distributiva más que en una política sanitaria, y que generó tensiones y quiebres institucionales entre el gobierno, los sindicatos, la corporación médica y los laboratorios que reafirmaron la fragmentación institucional, no pudiendo el gobierno lograr su objetivo de establecer un seguro nacional real y desarticular las obras sociales en manos de los sindicatos.

Mientras tanto, la infraestructura en salud en el municipio de Florencio Varela estaba conformada por un hospital municipal, que había sido creado en el año 1911 por iniciativa vecinal como una sala de primeros auxilios, y que luego alcanzó estatus de hospital, pero que en ese entonces presentaba grandes carencias para brindar un servicio hospitalario y, a su vez, convivían distintos centros de atención primaria de salud. Por un lado, los que habían surgido por gestión comunitaria, que se encontraban ubicados principalmente en espacios cedidos por sociedades de fomento, instituciones religiosas, deportivas, etc., y, por otro, las unidades sanitarias del Plan Muñiz, construidas hacia el final del gobierno de facto y luego terminadas por el gobierno democrático que lo sucedió, se los llamaba “centros periféricos”, tal como recuerda un funcionario municipal de profesión médico: “si eras un médico contratado por el Estado nacional, podían enviarte a trabajar a un hospital o a la periferia”. La gestión

de este plan involucraba a los municipios en la definición de la localización a través del aporte de los terrenos, mientras que el Ministerio de Obras Públicas realizaba las obras de infraestructura y el de Salud asignaba el recurso humano, el equipamiento y la gestión posterior. Incluía la conformación de un equipo de salud con una planta tipo compuesta por dos personas médicas pediatras, dos clínicas, dos odontólogas, dos trabajadoras sociales, dos enfermeras, dos administrativas y una mucama; opcionalmente y según el contexto de la unidad sanitaria se consideró una persona chofer, una encargada de mantenimiento y una mucama. Esta disparidad entre infraestructura y recursos entre ambos dispositivos generaba tensiones en la población, ya que los vecinos de distintos barrios del partido recibían diferente atención, según cual fue el centro de salud que tenían cerca de su domicilio.

Hacia 1988, cuando asume como ministro de salud de la provincia el doctor Floreal Ferrara, bajo la gobernación de Antonio Cafiero se produce un cambio de paradigma en la atención primaria de la salud con la implementación del programa Atención Ambulatoria y Domiciliaria de la Salud (ATAMDOS). Este contemplaba la creación de equipos interdisciplinarios compuestos por un/a médico/a, un/a enfermero/a, un/a trabajador/a social, un/a trabajador/a de salud mental y, cada dos equipos, un/a odontólogo/a y un/a administrativo/a. Cada equipo tenía asignada la cobertura de 300 familias, centrado en un modelo preventivo y con fuerte presencia de los equipos en el territorio de injerencia. El personal era designado por la provincia, la cual también abonaba los sueldos, “la dedicación era exclusiva y los sueldos buenos” remarca un funcionario, pero preveía la designación de un responsable municipal, que acordaba con el municipio en qué lugares se implementaría, en Florencio Varela se desarrolla en dos barrios de gran población y pobreza: Villa Hudson y Villa Argentina, ambos con centros de salud de formación comunitaria.

No existieron tensiones con los equipos que ya trabajaban en estos centros de salud, conforme surge de lo expresado por funcionarias, funcionarios y agentes que se entrevistaron, pero sí en un principio, con las instituciones barriales,

que formaban parte de la red que tenía entre sus objetivos elaborar el programa, aparecían nuevos actores en el territorio y se generaban espacios de debate y organización popular y eso siempre es motivo de algunas disputas, pero rápidamente se fueron solucionando y acomodando, porque los profesionales trabajaban a la par de los referentes, no solo tenían un objetivo médico, *“los que estábamos en el ATAMDOS no íbamos por un trabajo solamente, éramos militantes de la política sanitaria y fuimos con el objetivo de producir un cambio social, de organizar al pueblo en la justicia social”* enfatiza un trabajador social que participo de esta experiencia. Se constituyó un consejo barrial de salud, con un referente barrial por manzana y también estaban las instituciones, surgiendo así una nueva forma de representación: la vecina o el vecino surge de la elección del propio vecindario.

Uno de los factores que resultó fundamental en la ejecución del programa en Florencio Varela fue que el gobierno local no solo estaba en sintonía política con el gobierno provincial, sino que en ese entonces se encontraba a cargo de la secretaría de salud el doctor Vicente Ierace, un sanitarista ampliamente comprometido con la salud pública, cuyo pensamiento político estaba al unísono con las ideas de Ferrara, sostuvo en un artículo de su autoría:

El ATAMDOS de Ferrara evoca la imagen, rescatada por Jauretche del acervo yrigoyenista, del “taller de forja”, de un mundo que se derrumba para dar nacimiento a otro nuevo: un centro de salud con el bullicio de la participación y con un equipo de trabajadores creando una novedosa manera de abordar la complejidad de la realidad sanitaria (Ierace, s.f.).

El programa no alcanzó escala, duró solo cinco meses, toda vez que el ministro Ferrara presenta su renuncia, no obstante, el personal que participó de esta experiencia fue altamente capacitado y dejó una huella en el municipio. Este cambio de perspectiva, que viró de la concepción del sistema médico hegemónico, con epicentro en la atención de la enfermedad a la visión preventiva y de equipos interdisciplinarios

Con la salida del doctor Ferrara, asume el cargo de ministro en la provincia de Buenos Aires el doctor Ginés González García. Mientras la crisis económica y social se agudizaba, en este contexto, se implementaba el Programa Salud con el Pueblo, consistente en la instalación de puestos fijos y móviles con un pequeño equipo interdisciplinario. Las designaciones de los profesionales y los profesionales eran provinciales y se trataba de un sistema de becas, pero el manejo relativo a la designación, altas y bajas se traslada al municipio, a la vez que se complejizaba la gestión local, con centros de salud abiertos doce horas por día.

Como se desprende de lo relatado, la vinculación entre municipio y provincia era fluida, en tanto la provincia asignaba los recursos y el municipio organizaba territorialmente la tarea, de esta forma el gobierno local fue ampliando sus competencias, avocándose y responsabilizándose de las problemáticas de salud en su territorio.

Posteriormente, en la década de 1990, las políticas neoliberales profundizan la descentralización de funciones de los niveles nacionales a los provinciales y de estos últimos hacia los municipios, en el marco de la reestructuración del Estado. De esta forma se tira la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de estas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. En virtud de este proceso, los municipios suman a sus servicios urbanos tradicionales, los de salud, educación, atención a poblaciones en riesgo, etc.

Las transformaciones experimentadas en el período aperturista (ubicado entre 1976 y 2001) impactaron consecuentemente en las políticas sociales, que pasaron de la promoción y la universalidad a la focalización, dirigidas a combatir la pobreza extrema, la cual era vista como un problema en sí misma, y no como el resultado de un proceso de reasignación de recursos que llevaron al empobrecimiento de la población, como consecuencia de las acciones del



Estado y del mercado. Así, era entendida como un daño colateral, que se debía contener para que no genere conflictividad social que podría afectar la gobernabilidad (lo que finalmente terminó ocurriendo) y que, como problema, se iría solucionando en la medida que el mercado lograra recomponerse.

La concentración de los recursos fiscales en el financiamiento del endeudamiento externo hizo que los fondos para las políticas sociales se redujeran a niveles mínimos, incluso fueron los propios organismos internacionales quienes aportaron los recursos y, además, diseñaron los programas y las estrategias de política social.

A su vez, la transferencia de competencias a las provincias y los municipios no fue acompañada por los recursos necesarios. De esta forma, los principales dispositivos de integración social como las escuelas, los hospitales y los centros de atención de la salud sufrieron un fuerte desfinanciamiento y una administración deficitaria. Asimismo, se privatizaron los servicios de infraestructura y la seguridad social, lo cual los dejó en manos del mercado, principalmente de capitales extranjeros, lo cual trajo aparejado un profundo deterioro en la integración nacional.

La política social adquirió en consecuencia una marcada fisonomía asistencial, encaminada a ayudar a los afectados a salir del pozo del desempleo, la pérdida de ingresos, etc. al que los ajustes los sumergían. La dimensión promocional de la etapa anterior desapareció de la política social; en adelante serían los propios interesados quienes deberían hacerse cargo de esa cuestión a partir de las condiciones fijadas por el mercado (Vilas, 2018).

En el área de salud, los centros de atención primaria, incluidos los del Plan Muñiz y los equipos técnicos del ATAMDOS, pasan a la esfera municipal, si bien los sueldos aún siguen siendo abonados por la provincia, el gobierno local tiene a su cargo la administración de estos, como así también la infraestructura y los insumos, los cuales se constituyen en un problema crítico por su carencia.

Si bien por un lado los recursos eran insuficientes para brindar la atención de salud que la ciudadanía reclamaba y merecía, por otro lado, los/as agentes habían fortalecido sus capacidades con las experiencias pasadas y las capacitaciones que habían recibido y este saber se volcó al territorio. Aun hoy la comunidad reconoce el valor de las profesionales y los profesionales de la salud de Florencio Varela, pese a la débil infraestructura, la falta de insumos y las largas colas para recibir atención.

En 1993 se legisló la autogestión de los hospitales públicos y el hospital de Florencio Varela no escapó a esta tendencia. Se abrió la provisión de los hospitales a prestadores privados que teóricamente contribuirían al financiamiento. Al mismo tiempo se estableció el arancelamiento de servicios, del que serían eximidos quienes demostraran no tener recursos; en los hechos la autogestión empobreció los hospitales en la medida en que la demanda, incrementada por el alto desempleo, superó la capacidad de respuesta del sistema público. Su abandono se evidencia si se toma en cuenta el bajo presupuesto asignado al área, el deterioro de los salarios de las personas trabajadoras de la salud y la insuficiencia de insumos necesarios para el funcionamiento de los hospitales.

Otra cuestión que marcó esta época fueron los programas con financiamiento externo, que eran los únicos recursos que podían conseguirse en esta década marcada por una profunda crisis y el retiro del Estado en las políticas sociales en general y en las de salud en particular. Estos programas solo atendían un recorte de los problemas, no estaban destinados a corregir los problemas estructurales, sino a trabajar sobre pequeñas porciones de la población y cuestiones muy específicas.

La política de salud municipal tenía como eje el Plan Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), con financiamiento del Banco Mundial, en tanto que las personas en adultez mayor, las adolescentes, los adolescentes y las mujeres en general fuera de la edad reproductiva quedaron sin visibilización. Como Florencio Varela se caracterizaba (y se sigue caracterizando) por ser un terri-

torio en el cual se ha generado una fuerte organización comunitaria, gracias a la presencia de un alto número de organizaciones de base y de instituciones que articulan temáticamente su accionar, este municipio fue seleccionado para implementar las pruebas piloto de los programas sociales de escala provincial PROMIN y el Plan Vida.

En este contexto de crisis de la salud pública, el Estado nacional deja de prestar este servicio esencial, el eje estaba puesto en las políticas focalizadas hacia los casos materno-infantiles, dejando en manos del mercado el resto de la atención (o de Dios, en la mayoría de los casos), ya que es insoslayable que la inversión en salud privada en Florencio Varela ha sido en forma histórica sumamente escasa (en la actualidad solo se cuenta con dos clínicas apenas equipadas y con poca capacidad de atención).

La Secretaría de Salud municipal se convierte por aquel entonces en un área altamente burocrática, orientando sus objetivos, principalmente, a la carga de los datos que solicitaba el Banco Mundial como exigencia para seguir dotando al municipio con los recursos del PROMIN. Así, a los equipos técnico-profesionales de los centros de salud solo les quedaba limitarse a esperar que una beneficiaria o un beneficiario de una pensión contributiva fallezca para poder otorgársela a otra persona con necesidades enormes de una lista interminable, ya que la forma de acceso al sistema era “alta por baja”.

Otra de las fortalezas que el municipio de Florencio Varela tuvo en esta etapa de enormes carencias y conflictividad fue el trabajo mancomunado en el territorio con las organizaciones sociales, las cuales ante el retiro del Estado nacional y la falta de políticas sociales, comenzaron a surgir con fuerza, organizándose y brindando servicios a la comunidad, tales como copas de leche, comedores, secundarios populares, talleres, etc. La mayoría de las organizaciones encontró en el Estado municipal un aliado que, a través de sus centros de salud, formaba parte de estas redes que se fueron generando.

Asimismo, frente a la dramática situación que atravesaba el país, el municipio implementó una política local: compra de hierro con recursos propios y entrega de este a todas las embarazadas del distrito, prestación que se llevaba a cabo a través de los centros de salud y que buscaba mitigar a falta de consumo de carne que existía por entonces (este alimento era un bien de lujo, al que la población no podía acceder con facilidad). No hay datos específicos del impacto que esta política tuvo en la comunidad por la falta de evaluación.

En el año 1998, el municipio implementa el Programa de Reducción de la Mortalidad Infantil, con el objetivo de bajar la tasa de mortalidad infantil, que seguía creciendo en el municipio. Este emprendimiento articula unidades de las secretarías de salud y de desarrollo social. La estrategia del programa consiste en efectuar controles y apoyo a las niñas y los niños que nacen en situación de alto riesgo. Al dejar el centro asistencial, la ficha especial que se elabora llega inmediatamente al centro de salud donde se atenderá a la niña o al niño y, a su vez, se informa a la trabajadora vecinal que corresponda (dependen de un programa provincial denominado VIDA) para que inicie el seguimiento y aporte los alimentos establecidos. Para llevar a cabo este seguimiento coordinado fue necesario articular las acciones de cuatro programas que hasta el momento trabajaban independientemente.

A partir del año 2003, luego de atravesar el punto cúlmine de la crisis, con el estallido social en 2001, el retiro del gobierno de la Alianza y el interregno de Eduardo Duhalde, se produce un viraje en la forma de acumulación y en las políticas sociales que retomaron la visión de desarrollo e inclusión.

El impulso a la producción real a través del manejo de las políticas cambiaria y monetaria se tradujo en tasas altas de crecimiento del producto a lo largo de todo el período, como así también la obra pública como eje dinamizador del desarrollo. Asimismo, se redujeron las tasas de desempleo, se inició también un proceso de nacionalización de empresas y en el marco de las políticas sociales se implementaron diferentes programas tendientes a la inclusión con

justicia social tales como Asignación Universal por Hijo, Ingreso Social con Trabajo, Ellas Hacen, Plan Más y Mejor Trabajo, Prestación por Desempleo, El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Fines), Argentina Trabaja y Emprendedores de Nuestra Tierra.

La salud en este período es entendida en perspectiva de derechos a efectos de paliar la inequidad en acceso y servicios de salud, los programas ejes de la época que se implementan en el municipio de Florencio Varela son:

- **Remediar:** de acceso a medicamentos esenciales, que en realidad fue creado durante el interregno de Eduardo Duhalde, pero que recién alcanza operatividad en el gobierno de Néstor Kirchner, ya que anteriormente su alcance era muy limitado por la precariedad del Estado. A partir de este, personas del vecindario reciben la atención de profesionales en el centro de salud y al salir se llevan los medicamentos prescriptos, lo que logró fortalecer el servicio de atención primaria de salud.
- **Plan Nacer:** de atención a embarazadas, niñas y niños hasta los 6 años, que a partir de 2012 se amplía con el Plan Sumar, el cual incorpora a niñas, niños y adolescentes de 6 a 19 años y mujeres hasta 64.

En este marco de políticas universales de salud pública, se amplía el calendario de vacunación y aparecen sectores antes invisibilizados para la atención primaria, como las mujeres fuera de la edad reproductiva y las personas con enfermedades crónicas. Se aborda también la vida sexual y la reproducción responsable y se comienza a trabajar en la prevención de las enfermedades.

Se produce un consecuente aumento en la planta de quienes trabajan en la salud municipal que se suman a los equipos que ya tenían experiencia en territorio y en administración de recursos y gestión, todas estas capacidades adquiridas en los períodos anteriores.

En Florencio Varela, su intendente, Julio Pereyra, pone un especial énfasis en la prevención para el desarrollo de la vida, comenzando un amplio trabajo en políticas de salud municipales destinadas a la vida saludable, vinculadas no solo curar enfermedades, sino a promover cuerpo, mente y espíritu sanos a través del acceso a los bienes culturales, la actividad física y la meditación. Así, crea con estatus de subsecretaría el área de medicina complementaria, que integra el área ya existente de calidad de Vida. El subsecretario en una entrevista señaló que el área tendrá la compleja tarea de “brindar a los vecinos una nueva propuesta sanitaria, que podemos llamar medicina de nivel cero”. Así continuó:

La medicina de nivel cero “es el mantenimiento del vecino sano”. El propósito es que el sujeto pueda apropiarse de herramientas, disciplinas, conocimientos para modificar sus hábitos diarios, que se “verán reflejados en un mejor estado de salud biológico, psicológico y espiritual, transformando su estilo de vida, evitando enfermedades y por consiguiente, la asistencia a centros médicos” (Municipalidad de Florencio Varela, 8 de septiembre de 2016).

En su discurso de apertura de sesiones del Consejo Deliberante 2014, Pereyra enfatiza:

*Así es como seguimos trabajando, desde las distintas áreas de nuestra gestión, para brindar las condiciones óptimas para que **todos nuestros vecinos se desarrollen en un estado de bienestar y equilibrio físico, mental y social; un estado saludable**, que como ya he dicho antes, depende de muchas variables, aunque sin dudas hay algo trascendental que no puede faltar en un Municipio y que **son las políticas públicas de prevención en salud**.*

Es en este período en el que se construye en Florencio Varela el Hospital de Alta Complejidad El Cruce Néstor Kirchner. Así se dota al distrito del tercer nivel de atención de la salud. La construcción, de 20.500 m<sup>2</sup> cubiertos, de-

mandó una inversión de más de 100 millones de pesos provenientes del Estado nacional. Cuenta con 130 camas, de las cuales el 50% son de internación especializada en terapia intensiva, unidad coronaria, recuperación cardiovascular, entre otras. Está equipado con tecnología de última generación: tomógrafo de seis cortes, resonador magnético de imán abierto de 0,23 (único con estas características en establecimientos públicos del conurbano); equipo de hemodinamia que permite la realización de cateterismo y un sistema de monitoreo con equipos modulares en terapias y quirófanos en red. Este hospital por su calidad y modernidad rápidamente toma trascendencia a nivel internacional, convirtiéndose en el quinto más importante de Latinoamérica.

El 29 de diciembre de 2009, el Congreso de la Nación Argentina promulga la Ley N° 26576 para la creación de la Universidad Nacional Arturo Jauretche con sede en Florencio Varela, provincia de Buenos Aires. Esta posee un Instituto de Ciencias de la Salud, a través del cual se dictan las carreras de Licenciatura en Enfermería, Licenciatura en Organización y Asistencia a Quirófanos, Licenciatura en Kinesiología y Fisiatría, Tecnicatura en Emergencias y Desastres, Tecnicatura Universitaria en Farmacia Hospitalaria, Tecnicatura Universitaria en Información Clínica y Gestión de Pacientes y, desde el año 2015, se incorpora la carrera de Medicina. Teniendo en cuenta que, conforme se desprende de la información institucional de la Universidad, el 78% de los alumnos reside en Florencio Varela (UNAJ, s.f.), es de prever que en poco tiempo la zona se encuentre fortalecida con mayor cantidad de profesionales de la salud.

### **Análisis de caso: unidades de gestión local**

Así como muchas veces los cambios producidos en los municipios en los últimos años estuvieron profundamente vinculados a las políticas sociales y económicas del gobierno nNacional, como se puede observar en el caso anterior, sobre el sistema de salud local del municipio de Florencio Varela, muchas otras veces las comunas son promotoras activas de estos procesos.

Un caso relevante desarrollado por el municipio de Florencio Varela es la creación de las unidades de gestión local (las llamadas “UGL”). Estas surgieron en los tormentosos tiempos de crisis política, social y económica, en medio de las protestas sociales y cuando la gobernabilidad se veía seriamente afectada, por el año 2001, el intendente Julio Pereyra entendió que debían fortalecerse las redes territoriales para poder sortear la crisis profunda que acechaba a todos los niveles de gobierno.

Fue así como decidió crear esta experiencia innovadora de gestión, consistente en la formación de nuevos canales de comunicación con el municipio a través de una red de instituciones en cada barrio.

De esta manera, el Estado municipal genera una estructura orientada a procesar la demanda de los reclamos de los actores en territorio. Estos actores se reúnen en las instituciones de cada barrio: sociedades de fomento, clubes, iglesias, comedores, bibliotecas, ligas de mujeres, etc., que, a su vez, todas juntas forman una UGL.<sup>3</sup>

En julio de 2001 comienza la puesta en marcha de esta estrategia de gestión municipal que inició por un barrio, San Nicolás. Rápidamente se inauguraron Presidente Sarmiento y Santa Marta hasta extender progresivamente la cobertura. Los funcionarios de la secretaría decidieron comenzar por los barrios donde existía mayor organización y consenso de las instituciones.

A su vez, a través de la Dirección de Personal se fueron desarrollando talleres de fortalecimiento de la capacidad de las personas que se desempeñaban en las diferentes unidades del gobierno que estuvieran involucradas directa o indirectamente con la propuesta.

---

3 No se incluyeron las organizaciones políticas ni partidarias para que el programa tuviese un sesgo estrictamente institucional.



Cada UGL tiene una persona a cargo de la coordinación, que es un agente municipal, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, la cual a su vez, depende de la Secretaría de Relaciones Institucionales<sup>4</sup>. Esta participa de las reuniones de las UGL y se lleva la planilla con los reclamos y las sugerencias, la cual pasa por un circuito administrativo: se eleva a la Secretaría de Relaciones Institucionales, que a su vez realiza el pase al área de injerencia según el reclamo. Si, por ejemplo, se trata de la reparación de una luminaria, la planilla se envía a la Secretaría de Obras y Servicios y de allí a la Dirección de Alumbrado Público. Estas deben responder si el trabajo solicitado se puede llevar a cabo o no, aclarar el por qué y si se puede realizar, especificar cuándo. Finalmente, la respuesta hace el camino inverso hasta llegar a la UGL en cuestión. El plazo total debería ser de entre 15 a 20 días, aunque suele llevar más tiempo.

En cuanto al marco legal, las UGL se crean mediante la forma del Decreto N° 854 del 2001, posteriormente revalidado por el Concejo Deliberante mediante Ordenanza N° 4153/02, a través de la cual se invita a las organizaciones intermedias a crear UGL en los barrios.

Las UGL nacieron con varios propósitos: en primer lugar, el de afianzar los lazos sociales entre instituciones y entre estas con la Municipalidad; en segundo lugar, incrementar la recaudación fiscal, toda vez que un primer objetivo consistía en instar a las personas que habitan el vecindario a abonar las tasas municipales, ya que parte de ese dinero se volcaría en obras decididas por la UGL en el barrio (cuestión en la que no se pudo avanzar dada la debacle económica que marcó esa época) y, por último, identificar las demandas sociales en territorio.

---

4 Actualmente se denomina “Secretaría de Relaciones Institucionales, Deportes y Recreación”. Asimismo, esta subsecretaría, a cargo de las UGL, perteneció durante breves períodos a las Secretarías de Gobierno y a la Secretaría de Desarrollo Social.

Más allá de que no pudo cumplirse con el objetivo que más expectativas generaba, el de participar en el presupuesto municipal a través de la decisión de qué obras se llevarían a cabo en cada barrio, las UGL rápidamente se fueron conformando en cada una de las barriadas populares del distrito, de un total de 100 barrios, 82 formaron UGL.

Puede afirmarse que se trató de una experiencia de participación de la comunidad en la gestión local o de gestión participativa y que, sin dudas, fue una manera de crear lazos con la sociedad para atravesar una profunda crisis que afectó la gobernabilidad de quienes no supieron ver y reconocer las demandas sociales del momento y no tomaron medidas, como la del caso de análisis para sortearla o, al menos, navegar en ella con mayores consensos.

En el año 2002, el entonces presidente Eduardo Duhalde puso énfasis en la descentralización de los programas alimentarios y asistenciales al territorio, los cuales consistieron básicamente en la entrega de bolsas de alimentos. La intervención más relevante fue la creación del plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)<sup>5</sup>, con recursos provenientes de retenciones a las exportaciones, un plan de transferencias de dinero con contraprestación laboral de gran alcance. Este programa recibió un préstamo del Banco Mundial para continuar operando. El programa incorporó una mayoría de beneficiarias y tuvo impacto sobre los niveles de indigencia.

El intendente municipal resolvió entonces que las UGL fueran las administradoras del Programa Jefas y Jefes de Hogar, aprovechando las amplias redes ya constituidas en el territorio, esto distinguió al municipio de Florencio Varela entre los restantes que utilizaron los circuitos oficiales establecidos por el Plan.<sup>6</sup>

---

5 Mediante el Decreto N° 165/2002 se declara la emergencia ocupacional nacional y se crea el Programa Jefes de Hogar.

6 Ver el artículo 4° del Decreto N° 165/2002.

Cada UGL seleccionaba los trabajos que debían realizar las beneficiarias o los beneficiarios del plan como contraprestación y luego supervisaban las tareas, firmando y sellando las planillas correspondientes. Esto agregó nuevas funciones a las entidades. Dada la amplia cobertura que el plan tenía en el territorio, la gestión se tornó compleja, lo cual generó una demanda de tiempo extraordinaria a las autoridades de las UGL. Esto desembocó en la modificación del programa cuando, a principios de 2003, debieron sumar coordinadores beneficiarios del Plan Jefas y Jefes, a quienes se les preparó para asumir tareas administrativas, lo que significó un alivio para las integrantes y los integrantes de las UGL, que pudieron volver a sus tareas originarias de identificar las demandas sociales en el barrio y constituirse en canal de comunicación permanente con el municipio.

Daniel Cravacuore, Sergio Ilari y Alejandro Villar en un estudio realizado sobre este caso sostienen:

El caso muestra las posibilidades de articulación horizontal entre las distintas secretarías de gabinete, a través de acciones concretas, tales como la desarrollada entre la Dirección de Alumbrado y la Dirección de Desarrollo Laboral, dependientes de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. A su vez, se constituye en un modelo de articulación público privada, de participación indirecta, de la mayor parte de organizaciones de la sociedad civil (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004, p. 86.)

Actualmente, las UGL continúan funcionando, con gran apoyo, tanto barrial como del ejecutivo local, se mantiene la estructura quienes la integran han sumado una vasta experiencia, lo que permite gestionar las demandas y mantener los lazos sociales en territorio de manera más sencilla, más fluida, y aquellos barrios más organizados y con liderazgos más marcados, liderazgos que surgieron también en virtud de esta herramienta de gestión, son los que primero consiguen resolver sus conflictos o adonde primero llegan las obras y los servicios del municipio.

No obstante, a través del uso de las nuevas tecnologías se han sumado otros canales de comunicación y gestión de reclamos de las vecinas y los vecinos con el municipio, tales como la línea gratuita de atención y las aplicaciones en celulares desde donde se pueden denunciar baches y luminarias a reparar entre otras cuestiones. Sin embargo, aunque creemos que son herramientas útiles, todas estas son gestiones individuales, las UGL son una experiencia colectiva, en territorio, que generan espacios de reunión y debate, y que además propician el surgimiento de líderes barriales y esto para una comunidad es insustituible.

## **Conclusiones**

**Los casos analizados en el municipio de Florencio Varela aportan un saber práctico a los aportes teóricos de las especialistas y los especialistas que trabajan sobre las nuevas competencias adquiridas por los gobiernos locales, principalmente en el período posterior a la reforma del Estado y a la descentralización de funciones que esta implicó.**

**Al principio de este capítulo, nos preguntábamos** si se produjeron cambios en la gestión municipal en los últimos años. Sin dudas, la respuesta a este interrogante es: sí. Estos cambios que se produjeron en el gobierno local de Florencio Varela, en principio, obedecieron al proceso descentralizador de los gobiernos nacionales y provinciales, que cargaron la crisis sobre el Estado municipal, el que se fue convirtiendo en el receptor de las demandas ciudadanas. No obstante, más allá de este aspecto externo, la gestión municipal demuestra constante innovación y capacidad para llevar adelante políticas sociales propias y de generar herramientas de gestión innovadoras.

Es de destacar que, de alguna manera, los procesos descentralizadores hacia el gobierno local fortalecieron los recursos humanos municipales, que adquirieron mayores competencias y experiencias para hacer frente a esta nueva realidad. Asimismo, otra de las fortalezas de los gobiernos locales está dada en el conocimiento del territorio y en el armado de redes, a través de las cuales

los actores de la sociedad se encuentran en permanente comunicación con los agentes municipales. También se considera el surgimiento de nuevos líderes y la experiencia de la sociedad para organizarse rápidamente a través de sus instituciones para atravesar momentos de crisis, así, en tanto el municipio tenga una coordinación o llegada a estos actores sociales puede realizar una mejor y más completa lectura del territorio.

Otro punto para resaltar es cómo el municipio, aun en los momentos de mayor sobrecarga de tensiones, ha implementado políticas sociales propias y creado estrategias de gestión novedosas, tales como la compra de hierro (con recursos propios) y entrega de este a las embarazadas, el Programa de Reducción de la Mortalidad Infantil, o con el armado de redes institucionales a través de un sistema coordinado y estandarizado desde el ámbito municipal. Ha podido también implementar políticas sociales propias, en momentos en los que el peso de tener que afrontar la emergencia se alivianó, tal es el caso del armado de la nueva área municipal de Medicina Complementaria, cuando los programas nacionales contenían la demanda del primer nivel de atención en salud de las vecinas y los vecinos en cuanto a recursos. Sin dudas, el análisis de las políticas de salud y todo el proceso de descentralización nos demuestra que la sociedad ha girado su demanda en este punto hacia los gobiernos locales, los cuales no solo no podrán desentenderse de esta cuestión, sino que deberán profundizar su injerencia y desarrollar estrategias de gestión que les permitan llegar a la mayor cantidad de vecinas y vecinos y de la forma más efectiva. Más aún en los casos de gobiernos nacionales y provinciales que asuman políticas neoliberales de ajuste de presupuesto en materia de salud, las que dejan a los municipios sin recursos para hacer frente a esta demanda, no será una tarea sencilla, pero es importante estar preparadas y preparados.

De lo expuesto puede deducirse que si bien el proceso de descentralización ha sido clave en los cambios que se produjeron en las competencias de los gobiernos locales, no es menos cierto que por iniciativa propia el municipio de Florencio Varela haya innovado su gestión permanentemente, implementando políticas sociales propias y herramientas de gestión novedosas, en todo momento.

El caso analizado de la creación de las UGL muestra cómo, en un momento de crisis, los gobiernos locales pueden implementar innovaciones utilizando sus mayores fortalezas, como en el caso de marras: el conocimiento territorial y la cartografía de los actores sociales y, sin dudas, esta experiencia nos deja un claro aprendizaje, que es el de la potencialidad del territorio organizado, y cómo el gobierno local puede lograr esa organización a través del armado de redes que tengan injerencia en la gestión, que se unan, que sean parte de una administración que no se limite a buscar soluciones para las vecinas y los vecinos que no mire a las ciudadanas y los ciudadanos desde un pedestal, sino que logre su integración y busque soluciones para el distrito y para lograr una mejor calidad de vida con el vecindario.

En relación al análisis del área de recursos humanos: ¿qué aprendizaje institucional significó el desarrollo de la experiencia?, ¿este aprendizaje ha dado lugar a iniciativas específicas? La organización municipal se encuentra mejorando y transformándose continuamente. El hecho de contar con políticas de capacitación y desarrollo cada vez más precisas es un elemento dinamizador de cambios en diversas dimensiones: la calidad del servicio prestado a la ciudadanía, la percepción de la sociedad civil respecto a esta, la estructura conceptual del empleo público en relación al significado de un desempeño de calidad y de las jefas y los jefes de acuerdo a la necesidad de gestionar recursos humanos.

Hay ciertas políticas de desarrollo que conllevan un necesario cambio cultural en las organizaciones. El diseño de las intervenciones realizadas dentro del proyecto reconoce el carácter progresivo y lento de algunas transformaciones. La resistencia a evaluar y planificar, generando criterios homogéneos de medición de desempeño individual y de área, para toda la organización, teniendo en cuenta la retención de espacios de poder que resisten al cambio. La carencia de recursos ha sido y es siempre la mayor de las dificultades, aunque nunca ha paralizado las intervenciones de las áreas.

En estos tiempos que se avecinan, donde se produce nuevamente un giro hacia las políticas neoliberales de endeudamiento, ajuste y políticas sociales focalizadas y se promueve un cambio en la subjetividad de las personas, con discursos que alientan la individualidad y la meritocracia, el desafío de los municipios será desarrollar las capacidades organizativas, políticas y sociales y fortalecer el armado territorial, para evitar que los lazos sociales comunitarios y colectivos se rompan, y para motivar a los agentes municipales con el objetivo de que puedan volcar los conocimientos adquiridos en la atención de la urgencia nuevamente, sin abandonar los objetivos propios que ya ha asumido el gobierno local.

Las redes sociales consolidadas, junto con el trabajo territorial articulado de los agentes municipales y la pericia de las operadoras políticas y los operadores políticos, para hacer confluir todas estas sinergias pueden constituirse en campo fértil de las políticas locales, aun en los momentos más adversos desde lo social y económico.

## **Bibliografía**

- Andrenacci, L. (5-9 de noviembre de 2001). La Política Social de los Gobiernos Locales en la región metropolitana de Buenos Aires. *VI Congreso Internacional del CLAD*. Buenos Aires, Argentina.
- Bernazza, C. y Ranero, M. (2006) Situación, Principios y Convicciones que guían la Reforma Municipal en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Función Pública*, Año XVII N° 203/204, 2006.
- Chiara, M. (6 al 8 de septiembre de 2001). La Política Social en el Ámbito Municipal: Análisis de las Condiciones para la producción de Políticas Locales en el Gran Buenos Aires (Argentina). *Congreso de la Latin American Studies Association*. Washington D.C., Estados Unidos.

Constitución de la Nación Argentina.

Cortes, R. y Kessler, G. (2013). Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). *Cuestiones de Sociología*, 9.

Cravacuore, D. (2016) La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis. *Estado Abierto* (2)1.

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

García Delgado, D. (Comp.) (1997). *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires–Universidad Católica de Córdoba.

Durigo, M (2013). *La implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local. El caso de las Unidades de Gestión Local en el municipio de Florencio Varela, Argentina*. (Tesis de maestría). FLACSO, Buenos Aires.

Ferrer, A. (2012). La Construcción del Estado neoliberal en la Argentina. *Revista de Trabajo*, 8(10), pp. 99-106.

Ierace, V. (s.f.). La vigencia de Floreal Ferrara y ATAMDOS. *Revista Mestiza*. <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/la-vigencia-de-ferrara/>

Medina, A. y Narodowski, P. (2015). *Estado, Integración y Salud*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Municipalidad de Florencio Varela (8 de septiembre de 2016). El Municipio fortalece las políticas de prevención en salud. [http://www.varela.gov.ar/prensa/nota.aspx?not\\_id=52721](http://www.varela.gov.ar/prensa/nota.aspx?not_id=52721)



Torrado, S. (2007). *El Costo Social del Ajuste*. Buenos Aires: Edhasa.

UNAJ (s.f.). Historia. <https://www.unaj.edu.ar/institucional/la-universidad/historia/>

Vilas, C. (2018) Estrategias de Acumulación y Estrategias de Política Social. <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-politica-social>

Ziccardi, A. (comp.) (2001). *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los Límites de las Políticas Sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.



ARTÍCULO 4



Molteca  
2007



# O PARADIGMA PERVERSO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E OS MUNICÍPIOS DO G100

## **EDUARDO JOSÉ GRIN**

Doctorado en Administración Pública y Gobierno (Fundación Getulio Vargas, San Pablo, Brasil [FGV-SP]). Máster en Ciencias Políticas (Universidad de San Pablo). Especialista en Sociología (Universidad Federal de Río Grande del Sur). Licenciado en Ciencias Sociales (Unisinos). Profesor de la Escuela de Administración de Empresas y de la Escuela de Economía (FGV-SP). Coordinador del curso de posgrado Proyectos Sociales y Políticas Públicas (2016-2017) en el campus universitario de Senac Santo Amaro. Especializado en temas de federalismo, descentralización y gestión municipal.

Doutor em Administração Pública e Governo (Fundação Getulio Vargas, São Paulo, Brasil [FGV-SP]). Mestre em Ciência Política (Universidade de São Paulo). Especialista em Sociologia (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Graduado em Ciências Sociais (Unisinos). Professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia (FGV-SP). Coordenador do curso de pós-graduação Projetos Sociais e Políticas Públicas (2016-2017) do campus universitário Senac Santo Amaro. Especializado em questões de federalismo, descentralização e gestão municipal.

## **PAULO MIOTTA**

Magíster en Ingeniería Eléctrica (UNIFEV Itajubá/MG) y Posgrado en Gestión Pública (UNICAMP Campinas/SP). Ex Alcalde del Municipio de Amparo/SP y Secretario de Hacienda del Municipio de Atibaia/SP

Mestre em Engenharia Elétrica (UNIFEV Itajubá/MG) e Pós graduado em Gestão Pública (UNICAMP Campinas/SP). Ex-prefeito no Município de Amparo/SP e Secretário de Finanças do Município de Atibaia/SP

## **RICARDO BATISTA**

Doctorado en Sociología Especialidad en Cultura, Conocimiento y Educación Universidad de Nova de Lisboa Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Portugal y estudiante de Maestría en Sociología de la Universidad de São Paulo (USP) y Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar). Es Analista de Contenidos y Proyectos del Frente Nacional de Alcaldes (FNP). E-mail: rbatista@usp.br

Doutor em Sociologia Especialização em Cultura, Conhecimento e Educação Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Portugal e Mestrando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). É Analista de Conteúdo e Projetos da Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

E-mail: rbatista@usp.br

## Introdução

Nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a qual direciona-se a implementação e a provisão das políticas públicas. Coube aos municípios assumirem a tarefa de ampliar o acesso a direitos sociais consagrados na Constituição Federal (CF) de 1988. As novas atribuições vieram seguidas da garantia constitucional da autonomia política, administrativa e financeira. Nesse contexto, ampliaram-se as exigências por qualificar sua gestão para responder aos seus novos papéis e responsabilidades no plano local e nas relações intergovernamentais.

Ao instituir uma Federação trina, o Brasil ampliou a autonomia municipal, mas também aumentou suas atribuições comuns com a União e os estados. Esse novo *status* passou a demandar mais capacidade administrativa, pois a descentralização de políticas incrementou as demandas de organização e prestação de serviços locais. A CF fomentou a descentralização e transferiu aos municípios atribuições para proverem serviços de saúde e educação. Contudo, essa posição dos governos locais no federalismo brasileiro é marcada por muitas desigualdades regionais e entre os entes subnacionais.

O federalismo brasileiro, ao mesmo tempo em que fortalece a autonomia municipal, também gerou contradições nesse processo. Um dos muitos é a existência de um grupo de municípios populosos, mas com baixa renda per capita e indicadores de alta vulnerabilidade social. Esse grupo é conhecido como g100 e envolve cidades geograficamente localizadas em regiões metropolitanas, mas marginalizadas de grandes centros, ou são cidades focais em suas regiões, mas economicamente com menos recursos quando comparadas às outras similares em termos de população em outras partes do território nacional. As cidades do g100 representam 12% da população nacional, mas sua renda é cerca de 50% da de outros com o mesmo tamanho populacional. Seus indicadores sociais e econômicos estão bem abaixo da média nacional.

Nesse sentido, lidar com esse grupo de municípios é um desafio federativo, pois, por suas próprias condições e mantidas as condições atuais, levaria um século para coincidir com sua receita per capita com o resto das localidades. Portanto, investigar a realidade da gestão municipal do g100, essencialmente cidades metropolitanas, mas mais pobres e seus papéis e desafios, considerando suas capacidades de gestão instaladas, apresenta-se como extremamente relevante. Para tanto, esse capítulo analisar e discutir os indicadores mais gerais desse grupo, o que permite uma visão geral do problema federativo e da gestão local em termos de suas capacidades estaduais.

Para abordar esse tema, o capítulo está organizado como segue. Inicia-se apresentando o papel conferido aos municípios na Federação brasileira desde 1998, visto que assim será possível avaliar o quanto os municípios do g100 estão aquém em termos de capacidades para exercerem sua autonomia constitucional. A segunda seção apresenta os pressupostos teóricos que localizam o processo de descentralização levada a efeito no Brasil, desde a década de 1980. Especialmente se destaca a visão dominante sobre a dimensão da descentralização fiscal, visto que essa é essencial para definir as possibilidades de exercício da autonomia municipal. A terceira parte apresenta e descreve a realidade das localidades que compõem o g100, visando evidenciar, em termos comparativos com os demais municípios, suas lacunas em termos fiscais o que compromete sua capacidade de ofertar políticas públicas. Finaliza-se o texto apontando temas relevantes de uma agenda para ampliar os estudos e propostas, visando contribuir para melhorar as condições para os municípios do g100 exercerem sua autonomia constitucional.

## **1. Os municípios brasileiros na nova ordem constitucional: mais autonomia, mais atribuições**

Para Losada (2008), após 1988, os municípios consolidaram-se como ente federativo. Sua autonomia política ficou assegurada constitucionalmente pela eleição direta do Prefeito e dos vereadores, pela auto-organização por meio de suas Leis Orgânicas Municipais e pela competência de legislar sobre assuntos reservados de forma exclusiva. Pelo artigo 30 da CF, possuem

autonomia administrativa (organização, regulação e execução de serviços sob sua titularidade e definição de sua estrutura interna) e autonomia financeira (arrecadam e instituem tributos sobre a propriedade urbana, serviços não cobertos pelo imposto estadual sobre circulação de mercadorias e serviços) sobre a mesma área, pela transferência de bens intervivos e para realizar gastos).

Pelo artigo 30, os municípios podem: legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, aplicar suas rendas, criar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; fornecer, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo; manter, com a cooperação técnica e financeira federal e dos Estados, programas de educação infantil e ensino fundamental e atendimento à saúde da população, promover ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e proteger o patrimônio histórico-cultural.

Pelos artigos 158 e 159, os municípios passaram a dispor de transferências constitucionais que reforçaram seu novo papel na Federação: ampliação do percentual de repasse e redistribuição, em favor dos menores, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ou 100%, após 2005, caso assuma sua cobrança), 50% dos valores cobrados pela propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios, 25% da arrecadação do ICMS, conforme regras de divisão definidas em cada Estado e o imposto de renda da União sobre rendimentos pagos por suas autarquias e fundações. A descentralização de políticas regulamentou repasses contínuos na saúde e, desde 2005, na assistência social. Com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (após 2006, Educação Básica) e de Valorização do Magistério (FUNDEF/FUNDEB), os municípios passaram a dispor de recursos federais constitucionalmente assegurados para investirem em educação.

O artigo 165 da CF define que os municípios devem aprovar o Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual. Pelo artigo 182 cabe aos municípios executarem a política de desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de seus habitantes, assim como o artigo 23 define competências comuns entre a União, estados e municípios (quadro 1).



## **Quadro 1 - Competências comuns dos três entes federativos**

1. Cuidar da saúde, assistência pública e proteção dos portadores de deficiência.
2. Proteger bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais e sítios arqueológicos e impedir sua evasão e destruição.
3. Proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.
4. Proteger o meio ambiente e combater a poluição, preservar as florestas, a fauna e a flora, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.
5. Promover programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e saneamento básico.
6. Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização visando integrar os setores desfavorecidos.
7. Fiscalizar concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais.
8. Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

**Fonte:** Constituição Federal do Brasil, 2012.

Como veremos, essas atribuições são desigualmente distribuídas na federação, considerando os municípios do g100 como referência para essa discussão. Na prática, todas as atribuições relativas às cidades sofrem restrições específica nesse grupo de cidades, especialmente, em função de características das regras que organizam o pacto federativo no Brasil.

## **2. Parte teórica**

A descentralização ganhou força na América Latina com a redemocratização de vários países, desde a década de 1980, e trouxe no seu bojo a promessa de ser um meio fundamental para melhorar a condição de vida dos cidadãos. Não foi diferente a forma como esse modelo foi desenhado e implementado no Brasil. Esse processo foi considerado uma resposta de governança democrática

(Spink et all., 2009; Garcia-Guadilla y Pérez, 2002 e Tulchin, 2012) e reformas econômicas que juntas apoiariam a descentralização da autoridade política, de responsabilidades administrativas e de recursos fiscais (Grin, 2016).

No Brasil, após um ciclo de governos autoritários, a promessa é que a descentralização ajudaria a reduzir a histórica concentração de poder no Estado nacional em favor de maior autonomia para governos subnacionais eleitos de forma democrática (Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004), o que ampliaria seus níveis de responsividade e *accountability*. A nova ordem constitucional, fruto da redemocratização, ampliou os poderes dos governos subnacionais e repassou boa parte das funções governamentais, em particular na área social, para estados e municípios. A descentralização pautou-se pela crítica ao centralismo e por uma visão bastante com base em argumentos de mais eficácia na oferta de serviços e maior possibilidade de controle social nos governos locais (Abrucio e Grin, 2015).

Administrativamente, em face da escassez de recursos públicos frente ao aumento de demandas sociais, seria possível responder a essa realidade com mais eficiência e rapidez. A descentralização reforçaria a sociedade civil, aumentaria as capacidades de gestão local, tornaria os governos mais *accountables* e capazes de administrar melhor os recursos para satisfazer as necessidades dos cidadãos. Em síntese, descentralização engendraria mais eficiência, efetividade e controle na gestão pública em nível local (Souza, 2008).

No que interessa ao objeto desse capítulo, a descentralização fiscal permitiria aos municípios condições mais adequadas para responder às demandas sociais. Sobretudo, porque a Constituição de 1988 inaugurou uma nova era nas políticas públicas brasileiras. Embora os primeiros esforços de construção de algum Welfare State tenham ocorrido antes deste período, a expansão destes direitos tinha sido segmentada por grupos sociais, feita sob padrões clientelistas ou autoritários, construída sob uma administração pública patrimonialista e a partir de um modelo centralizador de relações intergovernamentais (Draibe, 1994; Nunes, 1997). O modelo encetado após 1988 praticamente tornava

sinônimos o processo de descentralização e municipalização, para o que a questão do financiamento local se tornou um tema essencial (Arretche, 2003).

Nesse contexto, a dimensão fiscal da descentralização assume importância, pois se refere às capacidades políticas concebidas para ampliar receitas ou autoridade financeira dos governos subnacionais em três áreas (Falletti, 2010; Gremaud, 2001). Primeiro, um aumento nas transferências dos governos nacionais para os entes subnacionais que pode ou não ser associado com a descentralização administrativa ou ao repasse de atribuições. Segundo, a criação de novos impostos subnacionais e, finalmente, a delegação de autoridade do governo nacional para o nível subnacional poder tributar.

A característica distintiva é o incremento nas receitas subnacionais para analisar se o *timing* da descentralização administrativa (transferência de responsabilidade sobre gastos) coincide com a descentralização fiscal (autoridade para gerar receitas). Buscou-se garantir, conforme Falletti (2010, p. 38):

Higher levels of automatic transfers from the center invariably increase the autonomy of subnational officials because they benefit from higher levels of resources without being responsible for the costs – bureaucratic and political – of collecting those revenues. On the contrary, the delegation of taxing authority to subnational units (i.e., the third institutional form of fiscal decentralization mentioned previously) that lack the administrative capacity to collect new taxes can set serious constraints on local budgets and increase the dependence of local officials on transfers from the center. Prosperous subnational units prefer to collect their own taxes, but poor states and municipalities are negatively affected every time the collection of taxes is decentralized, and, as a consequence, the horizontal redistribution of money from rich to poor subnational units is cut down.

A descentralização fiscal foi uma promessa inserida na descentralização que ocorreu no Brasil, também baseada na premissa que recursos alocados

em governos locais seriam gerenciados de forma mais eficiente, reduziriam os custos das políticas públicas e criariam maior coerência entre oferta e demanda de serviços (Affonso, 2000). No Brasil, a descentralização fiscal ocorreu por uma pressão direta em favor da redemocratização, ganhou maior peso a reivindicação de maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. Todavia, a descentralização fiscal poder ter efeitos positivos se a transferência de recursos ajudar a ampliar a autonomia dos governos subnacionais (Falleti, 2005). Em sentido oposto, delegar autoridade às unidades subnacionais para coletar impostos sem capacidade administrativa pode trazer restrições aos orçamentos locais e aumentar a dependência dos governantes locais no que se refere às transferências do centro (Affonso, 2000).

Nesse sentido, há três desafios financeiros para os governos locais: a) reforçar seu poder tributário e sua capacidade institucional; b) melhorar a eficácia na gestão do gasto; c) buscar recursos para financiar o déficit em infraestrutura dos serviços públicos (Rodden, 2005). Também é importante considerar as fontes de financiamento da descentralização do gasto para avaliar a dependência dos governos subnacionais frente às transferências da esfera central ou se há capacidade de gerar receita própria. O cuidado metodológico é não confundir receitas derivadas de mecanismos de partilha tributária como receita própria. A sugestão é medir a parcela da receita governamental total que é efetivamente arrecadada por meio dos esforços dos entes subnacionais para escapar da armadilha da “descentralização do gasto”. Contudo, segundo Rodden (2005, pp. 13-15):

[...] mesmo essa variável ainda exagera o grau de autonomia dos governos subnacionais com relação às suas receitas. Embora os governos subnacionais possam arrecadar receitas chamadas de “fonte própria”, o governo central pode ainda manter o poder de decisão acerca das alíquotas e das bases tributárias, deixando aos governos subnacionais o simples papel de coletar impostos de acordo com a determinação central. [...]. Adicionalmente, os governos centrais podem tentar restringir a autonomia fiscal dos governos subnacionais, não somente por meio de transferências condicionadas e da regulação

da arrecadação local de impostos, como também impondo limitações formais à obtenção de empréstimos pelos governos subnacionais.

Diante de situações como essa, os governos centrais geralmente assumem a responsabilidade por programas redistributivos e transferências intergovernamentais, além da divisão de impostos e despesas. O dilema fiscal causado pela descentralização pode gerar dificuldade de se perseguirem objetivos de políticas redistributivas, sobretudo se há uma disparidade entre aumento de atribuições e financiamento derivado das esferas centrais (Prud'homme, 1995). Assim, os dilemas para tratar a descentralização fiscal poderiam ser mais bem equacionados se os orçamentos nacionais buscassem reduzir as diferenças regionais e suas disputas na arena federativa. Nesse sentido, a descentralização fiscal deve buscar equilibrar a barganha federativa e não criar problemas de desigualdade regional e disputas federativas. A visão geral é que, para, Prud'homme (1995, p. 203):

This mechanism is both static and dynamic. It is likely to induce a vicious circle; richer jurisdictions will have large tax bases (whatever tax bases are chosen), with tax rates that are either the same or lower than other, less rich jurisdictions. In the first instance, they will collect more taxes and therefore will be able to provide more local public services. In the second, they will offer the same services at lower tax rates. In both cases, these localities will be preferred by businesses and households, which will choose to settle there, enlarging the tax base and increasing the gap in income between regions. Decentralization can therefore be the mother of segregation.

Essa discussão teórica servirá de referência para discutir o caso do g100, visto que a situação dessas localidades pode ser compreendida à luz do processo de descentralização fiscal e administrativa iniciada em 1988. Mais ainda: dada a desigualdade dessas cidades com aquelas de porte similar no Brasil, os efeitos sobre a gestão local e as populações residentes são ainda mais deletérios. Com efeito, como será visto, esse é um tema que deveria ser inserido em uma agenda de revisão das regras que organizam o pacto federativo no Brasil. A proposta

descentralizadora com suas promessas de revigorar a gestão municipal não logrou os resultados previstos para uma parcela significativa de localidades. O caso do g100 ilustra bem os desafios da federação e do federalismo brasileiro.

## 1. O g100: indicadores e sua posição na Federação brasileira

O g100 é um grupo de municípios denominado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) como caracterizados por serem populosos e reunindo ao mesmo tempo, altos índices de vulnerabilidade socioeconômica e baixa receita pública per capita. A FNP define como municípios populosos aqueles com mais de 80 mil habitantes. A estimativa populacional do IBGE de julho de 2018 indica que os municípios nesta faixa populacional somam 400 cidades das 5570, ou 7% do total de municípios brasileiros. Dos cerca de 208,5 milhões de habitantes do país, pouco mais de 126 milhões, ou 60% da população total, estão nesses municípios. Na última edição da lista do g100 elaborada pela FNP (abril de 2017)<sup>1</sup>, 108 municípios, entre os 400 maiores, fazem parte deste grupo. Esses municípios concentram 20,7 milhões de habitantes e estão geograficamente localizados nas regiões metropolitanas como cidades dormitório ou situados como polos de regiões economicamente deprimidas.

A segunda característica do g100 é a persistência do quadro de baixa receita corrente per capita. Segundo FNP (2018), com base nas informações fornecidas pelos municípios ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), essas cidades apresentaram, em 2016, receita corrente per capita média de R\$ 1.586. No mesmo ano, a média nacional foi de R\$ 2.692. Os municípios com até 80 mil habitantes, que não integram o g100, apresentaram desempenho de R\$ 2.777. Já os municípios com até 10 mil habitantes mostraram uma média de receita corrente per capita de R\$ 3.332 (FNP, 2018, p. 14).

---

1 Pode ser acessado em: <http://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/650-g100-2017> e <http://www.fnp.org.br/publicacoes?highlight=WjJnMTAwIl0>

Apesar de a taxa média de crescimento da receita corrente per capita dos municípios do g100 superar a dos demais grupos de cidades, o quadro não se alterou de forma significativa desde que a FNP passou a monitorar, em 2013, o desempenho destes municípios com os critérios atuais<sup>2</sup>. Naquele ano, a média da receita corrente per capita dos municípios desse grupo foi de R\$ 1.570 contra R\$ 2.924 dos municípios com mais de 80 mil habitantes que fazem parte do grupo, e R\$ 3.240 dos municípios com até 10 mil habitantes (FNP, 2018, p. 15).

A terceira característica dos municípios do g100 são os altos índices de vulnerabilidade social da população, comparativamente aos demais municípios. A FNP elencou 3 indicadores cujas áreas de competência federativa são reputadas aos municípios, visando correlacionar capacidade institucional e econômica para responder as demandas sociais da população, bem como ofertar serviços públicos garantidos pela constituição. A mensuração concentrou-se em verificar as proporções de: crianças de 0 a 5 anos não matriculadas no ensino infantil, população que não dispõe de cobertura de saúde suplementar e população registrada no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) abaixo da linha da Pobreza.

De acordo com a FNP, com dados compilados do Sistema TabNet da Agência Nacional de Saúde Suplementar do ano de 2016, apenas 12% da população do g100 era atendida por planos de saúde suplementar, isto é, 88% dos habitantes desses municípios são exclusivamente dependentes do Sistema Único de Saúde SUS. Nos municípios com mais de 80 mil habitantes que não fazem parte do grupo, a proporção de cidadãos que dispõem de atendimento de saúde suplementar é de 30%. Quanto à proporção de crianças não matriculadas no ensino infantil, o g100 ostentou um índice de 61% diante dos 56,6% dos demais municípios com o mesmo tamanho (FNP, 2018, p. 18).

---

2 <http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/332-g100-2013?highlight=WyJnMTAwIiwMDEzLCJnMTAwIDlwMTMiXQ>

A proporção da população vivendo abaixo da linha da pobreza nas cidades desse grupo era de 35%, conforme critérios utilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, mas alcançou somente 16% no grupo dos municípios com mais de 80 mil habitantes que não integram o g100 (FNP, 2018, pp. 20-24). Ainda que a dependência da população em relação aos sistemas públicos de saúde e assistência social seja elevada, os municípios possuem, em média, pouco mais da metade da capacidade financeira por habitante da média observada nos demais municípios com mais de 80 mil habitantes.

Em linhas gerais, a correlação entre os indicadores de demanda social nas áreas de competência federativas constitucionais dos municípios e seus dados fiscais, mostra diferenças marcantes entre as cidades brasileiras. Essas distinções indicam distorções no federalismo brasileiro associadas com descentralização da administração pública e a autonomia política dos territórios. Conforme FNP vem demonstrando desde 2010, essas discrepâncias fazem funcionar e reproduzem contradições perversas que penalizam uma proporção significativa da população que habita municípios formalmente autônomos, cujas prerrogativas são textualmente asseguradas na Constituição Federal. Efetivamente não dispõem de instrumentos, financeiros e institucionais para o exercício pleno de suas competências, e subsequentemente, para a promoção da cidadania de seus habitantes.

O desenho do federalismo fiscal brasileiro tem aqui um desafio significativo para e alinhar às competências constitucionais dos municípios, principalmente com grandes cidades onde a situação socioeconômica da população é mais precária. Dito isso, este capítulo analisa a realidade do g100 nos marcos das regras que organizam a Federação brasileira.

## **2. A caracterização dos municípios do g100**

Os municípios do g100 são classificados como: a) cidades dormitório de regiões metropolitanas que representam 61 municípios com 15.111.361 de



habitantes; b) cidades polo de regiões economicamente deprimidas que soma 47 municípios com 5.787.732 de habitantes.

As cidades dormitórios devem seu título à elevada média de volume de deslocamento para trabalho para outras cidades contíguas nas Regiões Metropolitanas enquadradas pelo parágrafo 3º do Art. 25 da Constituição que define a criação ou estabelecimento desses arranjos territoriais às Unidades da Federação, ou nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), cuja competência, segundo o inciso IX do Art. 21 e no inciso IV dos Art. 43 e 48 da Carta Magna, são pertencentes à União.

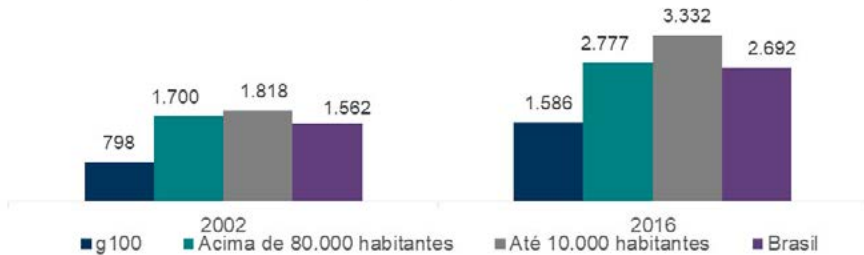
Em 2015, a pedido da FNP e após a divulgação do estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil*, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base nos resultados do Censo de 2010, revelou que em média 26% dos trabalhadores dos municípios do g100 estavam lotados em municípios contíguos, integrados ou conurbados. A média para os demais municípios com mais de 80 mil habitantes foi de 10% e a média nacional foi de 12% (FNP, 2015, p. 32).

Em aproximadamente um quarto dos municípios do g100 (27), no mínimo 50% dos trabalhadores estavam lotados em municípios metropolitanos adjacentes. Os casos mais emblemáticos são os de Francisco Morato (SP) com 63% de trabalhadores lotados fora do município, Ibitaré (MG) com 62%, Alvorada (RS) com 61%, e Nossa Senhora do Socorro (SE), Mesquita (RJ) e Almirante Tamandaré (PR), todos com 60%. Inexiste um critério oficial que defina as proporções exatas de movimentos pendulares da população e que possam determinar formalmente se um município se configura como uma cidade dormitório. Dessa forma, a FNP considera as cidades metropolitanas do g100 como dormitórios, apenas pela comparação do elevado volume de movimentos pendulares desses municípios em relação aos demais grupos de cidades. Com efeito, 49 municípios do grupo possuem ao menos 30% de seus trabalhadores lotados em outras cidades (FNP, 2015, pp. 33-34).

Os municípios polo de regiões economicamente deprimidas consistem em cidades que concentram importantes referências regionais para outros municípios adjacentes pelo porte demográfico e econômico e concentração de equipamentos e serviços públicos como hospitais de média e alta complexidade, universidades, escolas, portos, aeroportos, unidades e delegacias da polícia e da Receita Federal, entre outros. Geralmente se localizam no interior do país ou em regiões específicas do litoral.

Seria necessário um estudo mais aprofundado sobre a situação destes municípios, uma vez que, além dos próprios indicadores sociais e fiscais adversos, frequentemente estes absorvem as demandas dos cidadãos de outros locais vizinhos em busca de atendimentos básicos ou complexos. Alguns desses municípios acumulam condições específicas ainda mais difíceis de equalização, como no caso de Cáceres (MT), que abriga uma importante unidade prisional regional (cadeia pública da comarca de Cáceres – MT), e que por isso recebe muitas famílias de detentos em situação de vulnerabilidade que migram para a cidade para conservar proximidade geográfica com o indivíduo encarcerado. Além disso, o município está localizado na mais importante e movimentada zona de fronteira com a Bolívia, de forma que diversos efeitos da imigração, do contrabando e do tráfico internacional de drogas são diretamente refletidos na municipalidade em índices de criminalidade e sobrecarga dos serviços públicos. Por fim, o município sedia o hospital regional de sua microrregião e um campus da Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT).

Sejam localizados nas regiões metropolitanas ou em áreas economicamente deprimidas, esses municípios comungam da aguda e crônica baixa receita corrente por habitante. Historicamente esses locais estiveram sempre em situação fiscal desfavorável. Os dados mais antigos sobre as finanças municipais sistematizados pela FNP são de 2002. Naquele ano, esses municípios apresentaram desempenho de R\$ 798 contra R\$ 1.700 dos municípios da sua mesma faixa de população. Em 2016, o grupo alcançou R\$ 1.586 diante dos R\$ 2.777 desempenhados pelas demais cidades com mais de 80 mil habitantes. O gráfico 1 mostra essa situação.

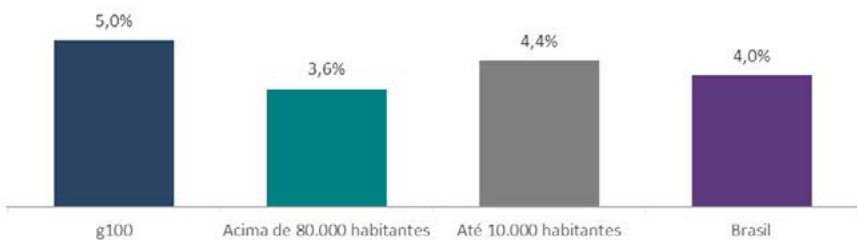
**Gráfico 1 - Receita corrente per capita**

Receita corrente deduzida do Fundeb em R\$ - corrigido pelo IPCA de dez/2017. <sup>2</sup> incluem estimativas para os municípios sem dados, de acordo com a mesma metodologia utilizada no anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil.

**Fonte: g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018**, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

Ainda que o g100 tenha apresentado taxas anuais de crescimento da receita per capita superiores a dos demais municípios, se aplicada a taxa média apurada em 5% ao ano a uma projeção de crescimento, as cidades do grupo alcançariam as demais similarmente populosas em capacidade financeira por habitante apenas em 2056!

O gráfico 2 apresenta a taxa de crescimento anual da receita per capita do g100.

**Gráfico 2 - Taxa de crescimento anual da receita corrente per capita<sup>1</sup> 2002-2016 (valores corrigidos pelo IPCA de dez/2017)**

<sup>1</sup> receita corrente deduzida do Fundeb <sup>2</sup> incluem estimativas para os municípios sem dados, de acordo com a mesma metodologia utilizada no anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil.

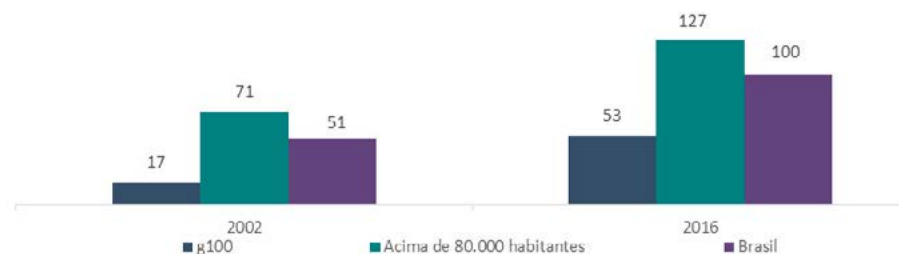
**Fonte: g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018**, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

Os motivos para a baixa receita dos municípios do g100 explicam-se pela análise de sua composição. A taxa média de crescimento anual da receita corrente per capita do g100 indica que esses municípios têm explorado melhor o espaço fiscal do que os demais. A FNP não aprofundou seus estudos no sentido de evidenciar a correlação entre as receitas tributárias e de transferências que tenham como origem atividades e propriedades no território dos municípios, com as especificidades dos fatos geradores.

Por exemplo, nos municípios do g100 observa-se que o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que é uma transferência dos governos estaduais repassadas às cidades, proporcional aos valores cobrados em cada localidade. No caso do g100, os valores são significativamente inferiores aos dos demais municípios do mesmo tamanho. Em 2016, por exemplo, o g100 recebeu em média R\$ 53 por habitante, valor que consiste em apenas 42% dos R\$ 127 arrecadados pelos demais municípios com mais de 80 mil habitantes e 53% da média nacional que foi de R\$ 100 por habitante (FNP, 2018, pp. 6-7).

Presume-se que existam, no mínimo, três causas diretas para essa diferença. Uma delas, relaciona-se ao perfil dos veículos emplacados nesses municípios que, em termos do fato gerador do IPVA, teriam um valor venal mais baixo, combinado à uma idade mais elevada dos veículos, o que ocasiona uma arrecadação menor desse imposto. Outra causa poderia estar relacionada à própria política de emplacamento, que em muitos casos garante compensações fiscais por parte dos municípios aos proprietários que emplacarem seus veículos em territórios específicos. Por fim, nesse grupo de cidades, o número de proprietários de veículos é menor que nas demais, o que pode explicar os valores mais reduzidos de arrecadação. Essas três possíveis causas podem incidir isoladamente ou combinadas, sem ignorar que há fatores que estão fora da jurisdição dos municípios, como por exemplo a própria política fiscal do IPVA nos estados. Porém seria preciso adentrar mais detalhadamente nesses indicadores para que as razões dos valores menores do IPVA nos municípios do g100 fossem melhor esclarecidas. A mesma questão poderia ser feita a respeito do imposto incidente sobre a propriedade, mas sob jurisdição tributária dos municípios, o IPTU.

De todo modo, o gráfico 3 apresenta os números das transferências do IPVA no g100.

**Gráfico 3** – IPVA per capita em R\$ (corrigido pelo IPCA de dez/2017)

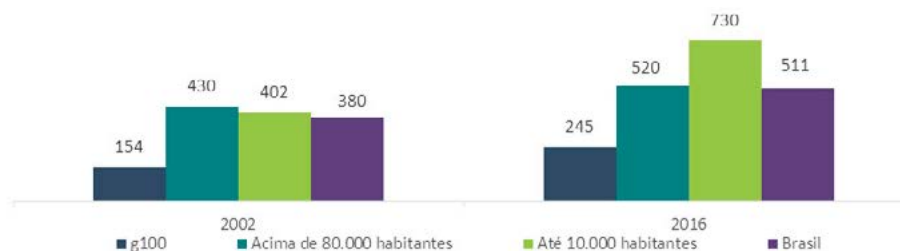
<sup>1</sup> incluem estimativas para os municípios sem dados, de acordo com a mesma metodologia utilizada no anuário *Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil*.

**Fonte: g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018**, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é de competência dos Estados e constitui a principal fonte de receita própria destes entes. O imposto é previsto pelo Artigo 155 da Constituição Federal. Já o Artigo 158 estabelece que 25% do valor total arrecadado pelos estados deve ser distribuído aos municípios daquela unidade da federação na proporção de, no mínimo, três quartos (75%) do Valor Adicionado Fiscal (VAF) nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios, e um quarto (25%) na forma que a legislação de cada estado estabelecer (FNP, 2018, pp. 10-11).

No caso do g100, o VAF explica a diferença em relação aos demais municípios. Em 2016, os municípios desse grupo receberam, em média, R\$ 245 per capita de ICMS contra R\$ 520 da média dos demais municípios com mais de 80 mil habitantes e R\$ 511 da média nacional. O ICMS privilegia municípios economicamente mais dinâmicos e industrializados, cujos níveis de emprego são mais substantivos ou que abriguem plantas de grandes empreendimentos das áreas de energia, mineração, infraestrutura, logística e agricultura de larga escala, como fatores que influenciam diretamente o VAF. O gráfico 4 ilustra essa situação.

**Gráfico 4 - Cota-parte no ICMS per capita em R\$ (corrigido pelo IPCA de dez/2017)**



<sup>1</sup> incluem estimativas para os municípios sem dados, de acordo com a mesma metodologia utilizada no anuário Multi Cidades Finanças dos Municípios do Brasil.

**Fonte: g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018**, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência

O g100, embora apresente ainda uma forte defasagem em relação aos demais municípios, apresenta uma taxa média de crescimento ao ano superior a dos demais municípios. O grupo apresenta 4,8% ao ano contra 2,7% dos municípios com mais de 80 mil habitantes que não integram o grupo, enquanto a média nacional é de 3,3%.

**Gráfico 5 - Taxa de crescimento anual do ICMS 2002-2016**



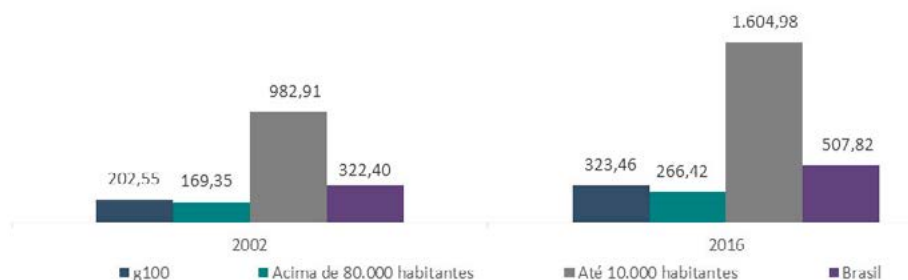
**Fonte: g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018**, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Portal da Transparência

Já no caso do Fundo de Participação dos Municípios, que é a maior transferência federal incondicional e principal fonte de financiamento da maioria das cidades brasileiras. Os critérios de distribuição desse Fundo são constitucionalmente definidos, de modo que não há espaço para ações discricionárias do governo federal. O FPM é distribuído de acordo com características demográfica (número de habitantes) e socioeconômicas (renda da população). Possui efeito compensatório da presumida ausência de receitas próprias em municípios menos populosos como forma de garantir o processo de descentralização administrativa do federalismo brasileiro.

O FPM é formado a partir de dois impostos federais, sendo composto por 24,5% do arrecadado com o Imposto de Renda (IR) e pela mesma proporção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Dentre os diversos critérios de distribuição dos valores do Fundo de Participação dos Municípios o que mais se destaca é o populacional, de forma que o coeficiente atribuído às faixas de população dos municípios determina uma divisão de valores inversamente proporcional ao número de habitantes: os menores recebem valores per capita maiores.

Há diversos outros critérios que balizam o FPM como o FPM-Reserva, que consiste em um fundo à parte formado por 3,6% do FPM total sendo destinado aos municípios com mais de 156.216 habitantes por um critério do inverso da renda per capita como forma de compensação federativa às desigualdades socioeconômicas, e o FPM-Capitais que destina 10% do Fundo para a capital de cada estado. A divisão do FPM por estado é determinada previamente pela média do inverso da renda per capita de cada uma das unidades da federação também como dispositivo de compensação federativa às desigualdades econômicas regionais.

O g100 apresentou, em 2016, valor médio de FPM per capita de R\$ 323. O que representou apenas 20% do valor médio arrecadado pelos municípios na faixa dos 10 mil habitantes que foi de R\$ 1.605. Em comparação com a média per capita nacional do FPM, o g100 também permaneceu atrás dos R\$ 508 da totalidade dos municípios brasileiros, ficando pouco à frente apenas dos R\$ 266 apresentado pelos municípios com mais de 80 mil habitantes que não integram o grupo dos 108 populosos mais vulneráveis. O gráfico 6 apresenta essa situação (FNP, 2018, pp. 8-9).

**Gráfico 6 - FPM per capita em R\$ (corrigido pelo IPCA de dez/2017)**

<sup>1</sup> FPM total, sem a dedução do Fundeb. <sup>2</sup> incluem estimativas para os municípios sem dados, de acordo com a mesma metodologia utilizada no anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil.

Apesar de existirem diversos mecanismos de compensação das assimetrias sociais e regionais, a indexação do FPM pelo critério populacional permanece como o mais substancial. No entanto, o exemplo do g100 tem demonstrado que o critério populacional é necessário, porém não suficiente para garantir uma repartição justa do Fundo. Isso se deve ao fato de que os municípios maiores, mas com receitas próprias limitadas e com índices de pobreza e vulnerabilidade social muito elevados, acabam penalizados pelo critério exclusivamente populacional. Por outro lado, os critérios vigentes de compensação incorporados ao FPM desde a sua criação em 1965, também têm se mostrado insuficiente, de forma que o g100 tem sido o sintoma mais visível das distorções do modelo de distribuição federativa dos recursos do Fundo.

Exemplo dessa distorção pode ser visto nos 10 municípios do g100 com os menores valores médios de FPM per capita (valor médio de R\$ 140 e casos mais agudos de dois municípios no Estado do Rio de Janeiro: São Gonçalo (população de 1.044.058 habitantes e repasse de R\$ 61) e Nova Iguaçu (população de 797.435 de habitantes e transferência de R\$ 80). Sozinhos os municípios do g100 menos remunerados pelo FPM reúnem uma população de aproximadamente 6 milhões de habitantes e estão localizados majoritariamente na região Sudeste. Já os 10 municípios do grupo com os maiores valores per capita de FPM apresentam R\$ 590, totalizando aproximadamente 1,8 milhão de habitantes e reúnem municípios das regiões Norte e Nordeste e uma capital,



Macapá (AP). Essa realidade mostra os efeitos atenuantes do critério do inverso da renda per capita para os estados das regiões com menores índices de desenvolvimento socioeconômico e do FPM-Capitais. A tabela 1 mostra mais números sobre os valores de transferência do FPM.

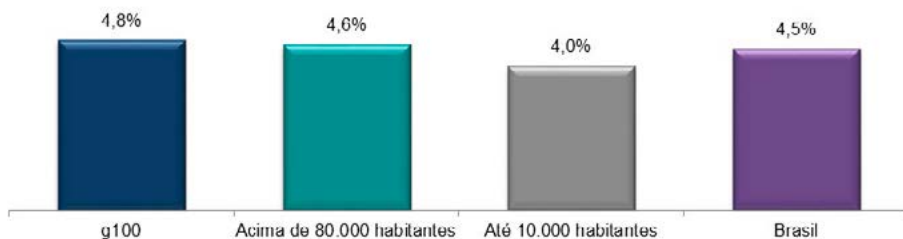
**Tabela 1** - Valores per capita de transferência do FPM em R\$ corrigido pelo IPCA de dez/17

UF	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	FPM per capita em 2016
ES	Cariacica	384.621	R\$ 194
SP	Carapicuíba	394.465	R\$ 179
BA	Feira de Santana	622.639	R\$ 162
PA	Ananindeua	510.834	R\$ 162
GO	Aparecida de Goiânia	532.135	R\$ 147
PE	Jaboatão dos Guararapes	691.125	R\$ 141
RJ	São João de Meriti	460.541	R\$ 139
RJ	Belford Roxo	494.141	R\$ 130
RJ	Nova Iguaçu	797.435	R\$ 80
RJ	São Gonçalo	1.044.058	R\$ 61
Média dos 10 menores FPM do g100		5.931.994	R\$ 140
g100		20.899.093	R\$ 323
Acima 80.000 habitantes		121.161.347	R\$ 266
Até 10.000 habitantes		12.860.781	R\$ 1.605
Brasil		203.133.877	R\$ 508

**Fonte: g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018**, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

A taxa de crescimento média do FPM nos municípios do g100 foi discretamente superior às cidades, entre 2002 e 2016, pois cresceu em média 4,8% ao ano contra 4,6% dos demais municípios com mais de 80 mil habitantes. A taxa média nacional de crescimento do FPM foi de 4,5% e a dos municípios na faixa dos 10 mil habitantes foi de 4%, conforme o gráfico 7.

**Gráfico 7 - Taxa de crescimento anual do FPM - 2002-2016 (valores corrigidos pelo IPCA de dez/2017)**



<sup>1</sup> FPM total, sem a dedução do Fundeb. <sup>2</sup> inclui estimativas para os municípios sem dados, de acordo com a mesma metodologia utilizada no anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil.

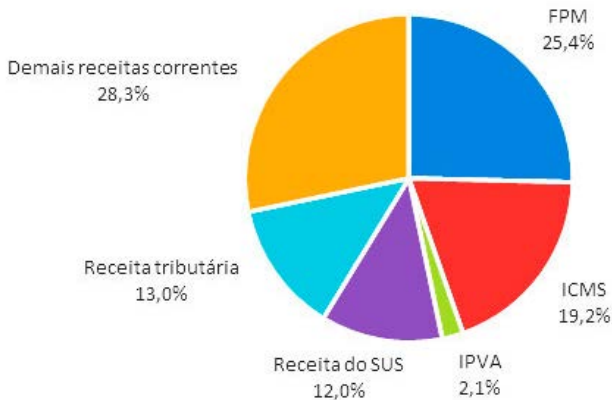
**Fonte: g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018**, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

De maneira geral, os critérios de distribuição do FPM são os que melhor traduzem as distorções ocasionadas pelo modelo de federalismo fiscal brasileiro. Estruturado durante um período de acentuada urbanização, entre as décadas de 1960 e 1970, o FPM buscou equilibrar as diferenças de potencialidade de receitas entre os municípios maiores e mais urbanos e dinâmicos. Estes, a época, concentravam a maior parcela da produção econômica e da geração de emprego e renda, diante dos municípios menores e mais rurais que enfrentavam clara concentração da produção agrícola em cada vez menos estabelecimentos.

Nesse sentido, caberiam estudos mais aprofundados sobre os efeitos da urbanização e a inadequação dos instrumentos do federalismo fiscal para o cenário demográfico das cidades. Essa é uma necessidade, uma vez que, no caso dos municípios do g100, o modelo atual confina parte relevante e mais vulnerável da população em cidades cujo subfinanciamento prejudica a oferta de serviços públicos importantes e garantidos pela Constituição. É presumível, que no caso dos municípios do g100, a descentralização administrativa das políticas públicas e da autonomia territorial ou estão francamente em desacordo com os instrumentos disponíveis para que sejam possíveis ou são implementadas muito aquém das necessidades locais.

A composição da receita corrente dos municípios do g100, em comparação com os demais municípios, no mínimo indica que os critérios de distribuição do FPM estão defasados e são insuficientes para realizar justiça e equilíbrio federativos. De 2002 a 2016, os municípios do grupo apresentaram importante perda da participação do FPM e do ICMS em suas receitas. A queda se deu mediante um avanço modesto da porcentagem de receitas diversas, repasses do Sistema Único de Saúde, do IPVA e um tímido crescimento da receita própria. Em 2002 a receita corrente média desses municípios era composta por 25,4% de FPM, 19,2 de ICMS, 13% de receita própria, 12% de receitas do SUS, 2,1% de IPVA e 28,3% das demais receitas correntes, conforme mostrado no gráfico 8 (dados para o ano de 2002).

**Gráfico 8** - Composição da receita corrente dos municípios do g100 (ano de 2002)

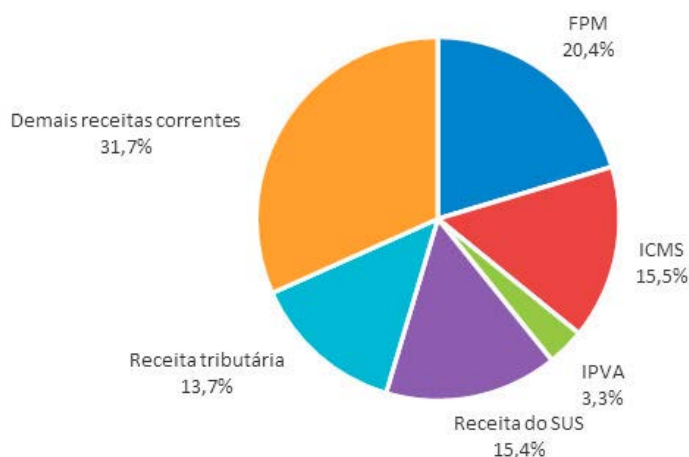


ano de 2018, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência

Já em 2016 a participação do FPM na receita corrente do g100 foi a 20,4% e o ICMS caiu a 15,5%. A receita tributária própria praticamente não apresentou aumento de sua importância, indo dos 13% aos 13,7% em quase 15 anos, indicando que o grupo se mantém extremamente dependente de transferências constitucionais e outras compensações financeiras. Ainda assim foram esses repasses que apresentaram as quedas mais significativas na receita corrente.

O IPVA avançou de 2,1% em 2002 para 3,3% em 2016. As receitas do SUS e o conjunto das demais receitas correntes compensaram as quedas de participação do FPM e do ICMS. As receitas do SUS saíram de 12% em 2002 para 15,4% em 2016, e o conjunto das demais receitas correntes saiu de uma participação de 28,3% para 31,7% em 15 anos (FNP, 2018, pp. 5-6).

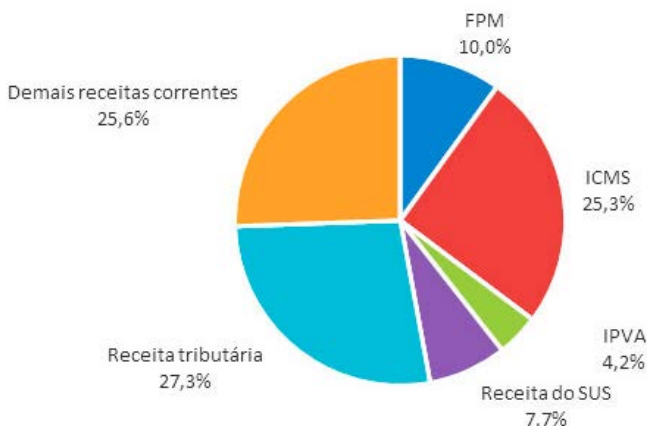
**Gráfico 9** - Composição da receita corrente dos municípios do g100 (ano de 2016)



**Fonte:** g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

Os demais municípios com mais de 80 mil habitantes apresentam uma receita corrente composta majoritariamente pela receita tributária e pelo ICMS. A participação do FPM é marginal se comparada à importância para a composição da receita corrente dos municípios do g100. Em 2002, a receita corrente dos municípios com mais de 80 mil habitantes que não participam do g100 era composta por apenas 10% de FPM, 4,2% de IPVA e 7,7% de repasses do SUS. A receita tributária e o ICMS eram de 27,3% e 25,3%, respectivamente, seguidos por 25,6% do conjunto das demais receitas correntes (FNP, 2018, pp. 5-6).

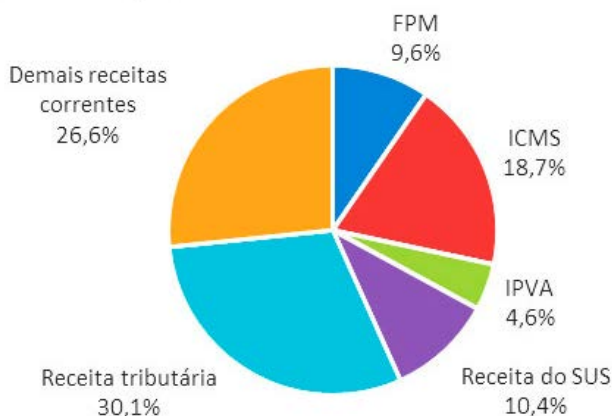
**Gráfico 10** - Composição da receita corrente dos municípios com mais de 80 mil habitantes (ano de 2002)



**Fonte:** g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

Em 2016, o ICMS teve restringida sua importância na receita corrente desses municípios para 18,7% ante os 25,3% em 2002. O FPM apresentou pequena queda passando de 10% a 9,6% em 2016. Por outro lado, a receita tributária demonstrou relevante avanço de sua importância, passando a compor praticamente um terço da receita corrente total das cidades mais populosas que não participam do g100, passando de 27,3% em 2002 para 30,1% em 2016. As receitas do SUS também aumentaram substancialmente sua participação, passando dos 7,7% em 2002 para 10,4% em 2016. O IPVA cresceu modestamente de 4,2% para 4,6%, e o conjunto das demais receitas correntes aumentaram em 1% sua participação na receita corrente desses municípios, indo de 25,6% em 2002 a 26,6% em 2016 (ver gráfico 11 abaixo) (FNP, 2018, pp. 5-6).

**Gráfico 11** - Composição da receita corrente dos municípios com mais de 80 mil habitantes (ano de 2016)

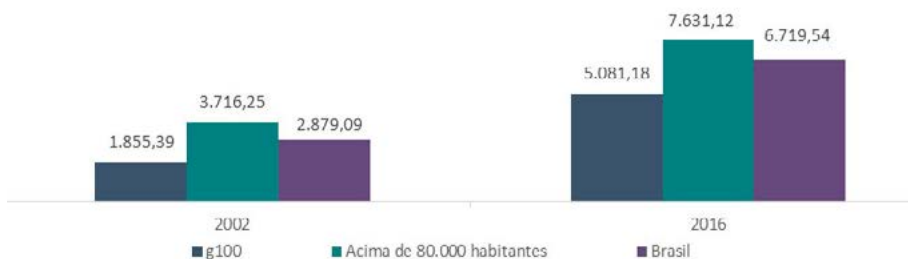


**Fonte: g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018**, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência

Apesar da queda da participação do FPM e do ICMS na receita corrente dos municípios do g100, a dependência dessas cidades em relação às transferências constitucionais se mantém bastante alta com tímida compensação proveniente da receita tributária própria. A compensação da queda do FPM e do ICMS nesse grupo se deu basicamente em receitas cujas finalidades são específicas, vinculadas e destinadas, (SUS, do FUNDEB, Fundo Nacional de Assistência Social, por exemplo). As receitas correntes vinculadas são de aplicação restrita a alguma função estabelecida previamente pela União ou pelos governos estaduais em programas coordenados por estes entes federativos, de forma que o aumento de sua importância na composição da receita corrente dos municípios é acompanhado de redução da autonomia municipal.

Como resultado desses cenários, o g100 também apresenta níveis bastante inferiores em relação às despesas com políticas públicas. O grupo gastou por aluno em 2016 apenas 67% do que foi gasto pelos demais municípios com mais de 80 mil habitantes. Em 2002, o grupo gastou em média apenas 50%. Apesar do aumento significativo no período, o g100 gastou R\$ 5.081 por aluno contra R\$ 7.631 dos municípios da mesma faixa populacional não pertencentes ao grupo em 2016. A média nacional da despesa dos municípios por aluno foi de R\$ 6.719, conforme se mostra no gráfico 12 (FNP, 2018, pp. 19).

**Gráfico 12** - Despesa com educação por aluno em R\$ (corrigido pelo IPCA de dez/2017).

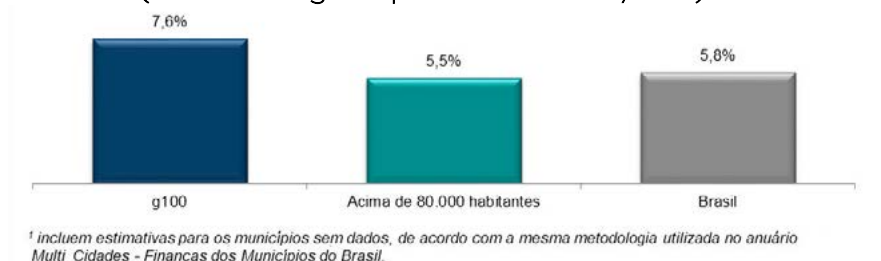


*\* incluem estimativas para os municípios sem dados, de acordo com a mesma metodologia utilizada no anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil*

**Fonte: g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018**, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

A taxa média de crescimento da despesa com educação do g100 ajuda a explicar a redução da diferença entre o grupo e a média dos demais municípios do mesmo perfil populacional. De 2002 a 2016, o g100 cresceu em média 7,6% contra 5,5% dos municípios com mais de 80 mil habitantes e 5,8% da média nacional (gráfico 13).

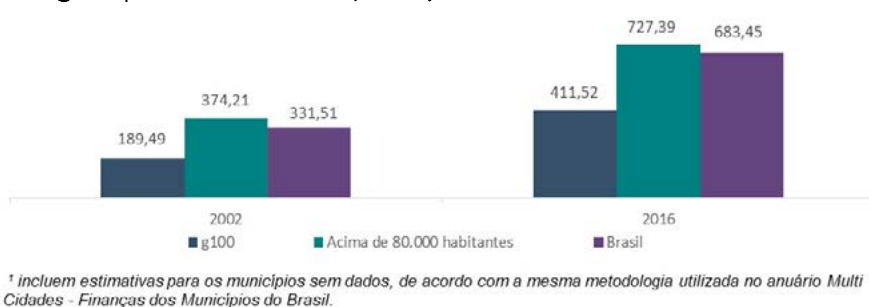
**Gráfico 13** - Taxa de crescimento anual da despesa com educação - 2002-2016 (valores corrigidos pelo IPCA de dez/2017)



**Fonte:** g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência

A despesa per capita com saúde dos municípios do g100 é a mais baixa entre os grupos analisados. Em 2016, esses municípios gastaram, em média, R\$ 411 contra R\$ 727 dos demais com mais de 80 mil habitantes e R\$ 683 da média nacional. Por outro lado, em relação aos municípios com mais de 80 mil habitantes que não integram o g100 o percentual médio de pessoas exclusivamente dependentes do SUS é de 70% enquanto no grupo é de 88%. Desse modo, considerando-se apenas o público SUS-dependente, a despesa do grupo é proporcionalmente ainda mais limitada do que a dos demais municípios (FNP, 2018, pp. 18).

**Gráfico 14** - Despesa com saúde per capita em R\$ (corrigido pelo IPCA de dez/2017).

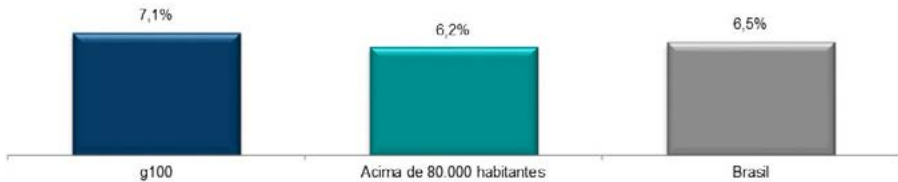


**Fonte:** g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência



Apesar da baixa despesa média per capita dos municípios do g100, a taxa média de crescimento da despesa com a saúde do grupo tem sido superior à dos demais contingentes de municípios analisados. De 2002 a 2016, a despesa média em saúde do g100 cresceu à taxa média anual de 7,1%. Os demais municípios com mais de 80 mil habitantes apresentaram uma taxa média de 6,2% e a média nacional foi de 6,5%, (FNP, 2018, pp. 18), conforme mostrado no gráfico 15.

**Gráfico 15** - Taxa de crescimento anual da despesa com saúde - 2002-2016 (valores corrigidos pelo IPCA de dez/2017)

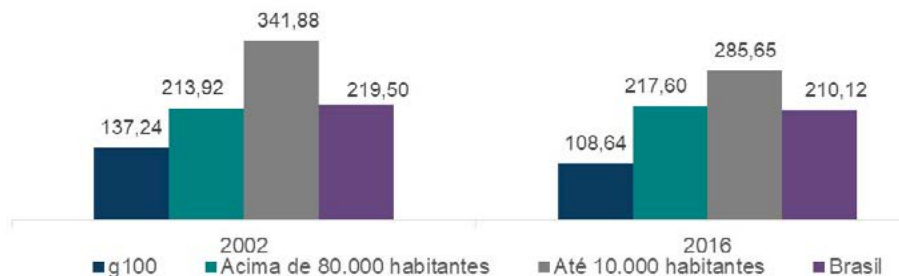


*† incluem estimativas para os municípios sem dados, de acordo com a mesma metodologia utilizada no anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil*

**Fonte:** g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

Corrigido pela inflação, o investimento per capita nos municípios do g100 não apenas permanece substancialmente inferior ao dos demais grupos de municípios como apresentou queda entre 2002 e 2016. A média da despesa per capita com investimentos nos municípios do grupo foi de aproximadamente R\$ 109 em 2016. Menos da metade dos R\$ 286 que foram dispendidos em média pelos municípios com menos de 10 mil habitantes que também sofreram queda no investimento per capita no período. A média nacional sofreu ligeira queda entre 2002 e 2016, passando de R\$ 220 para R\$ 210. Os municípios com mais de 80 mil habitantes que não compõem o g100 foram os únicos que acumularam um pequeno crescimento médio na despesa com investimentos, passando de R\$ 213 para R\$ 218 (FNP, 2018, pp. 17), conforme o gráfico 16.

**Gráfico 16** - Investimentos per capita em R\$ (corrigido pelo IPCA de dez/2017)



<sup>1</sup> inclui as inversões financeiras. <sup>2</sup> incluem estimativas para os municípios sem dados, de acordo com a mesma metodologia utilizada no anuário Multi Cidades - Finanças dos Municípios do Brasil.

**Fonte:** g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência.

Acumulando uma queda média de 0,4% no volume de investimentos entre 2002 e 2016, o g100 foi um grupo de municípios especialmente prejudicado pela restrição da capacidade investimento. Comparado aos demais grupos de municípios, sua queda foi mais significativa, pois parte de valores já eram substancialmente mais baixos. Considerando que a demanda por serviços públicos nesses municípios é mais premente, o fato de apresentarem proporção de despesas em investimentos em 2016 inferior à 2002, implica que as taxas de crescimento de receita do grupo são drenadas para suprir despesas correntes. Os demais municípios com mais de 80 mil habitantes apresentaram uma taxa média de crescimento do investimento de 1,4% entre 2002 e 2016. Na média nacional chegou a 0,9%. O gráfico 17 apresenta essa situação.

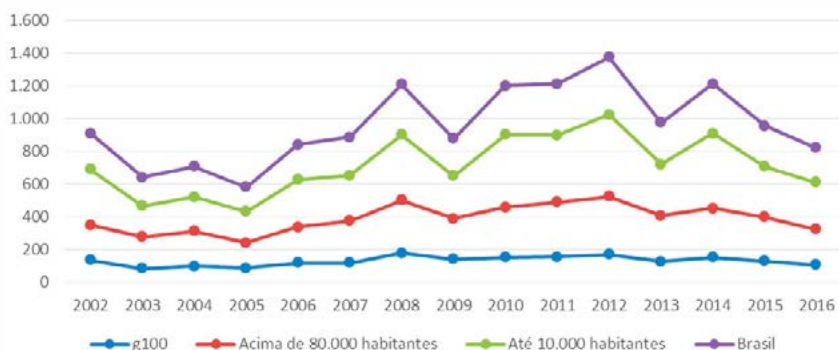
**Gráfico 17** - Taxa de crescimento anual dos investimentos<sup>1</sup> - 2002-2016 (valores corrigidos pelo IPCA de dez/2017)



**Fonte:** g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência

Considerando a série histórica, o investimento médio per capita nos municípios do g100 se manteve estável durante o período de 2002 a 2016. Os municípios com mais de 80 mil habitantes que não pertencem ao grupo também apresentaram poucas oscilações, apesar de mais significativas do que as do g100. Já a média nacional e a dos municípios com até 10 mil habitantes sofreram oscilações mais substanciais com picos em 2008, 2010, 2012 e 2014, demonstrando correlação direta com os anos eleitorais. O investimento per capita também é razoavelmente diluído conforme o volume demográfico de forma que os valores são maiores quanto mais baixa é a faixa populacional dos municípios, (FNP, 2018, pp. 17). conforme se vê no gráfico 18.

**Gráfico 18** - Evolução dos Investimentos<sup>1</sup> per capita (2002-2016) em R\$ - corrigido pelo IPCA de dez/2017



**Fonte:** g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica, ano de 2018, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do IBGE e do Portal da Transparência

De forma geral o investimento caiu significativamente nos municípios de todas as faixas de população. No caso do g100, a situação é singular, pois nem mesmo os períodos eleitorais alteraram sua condição de forma relativamente relevante.

## Conclusão

O que esse trabalho mostrou é que, diante da magnitude das fragilidades de dos municípios do g100, lidar com essa questão segue sendo uma das lacunas do pacto federativo no Brasil. Mesmo que o ente municipal seja dotado de autonomia política, econômica, financeira e jurídica, nessas localidades, ela pode existir *de jure*, mas não *de facto*. A agenda de pesquisa sobre essa realidade ainda é pouco desenvolvida, assim como são as condições de desenvolvimento institucional desses municípios brasileiros. Não deixa de ser sintomática essa coincidência entre o baixo conhecimento da realidade gerencial e administrativa municipal e o pouco que se conhece dela. No entanto, uma coisa é certa: segue sendo enorme, e aumenta a cada dia, a necessidade de lidar com o tema, visto ser uma das facetas

mais agudas das assimetrias e desigualdades existentes na federação brasileira para qualificar os municípios a desempenharem as tarefas assumidas após 1988.

O g100 não deixa de ser um retrato da federação brasileira e suas contradições: o modelo cooperativo instalado para redistribuir recursos, como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios, não dá conta de apreender esse grupo de municípios. Essa não é a única questão pendente no arranjo intergovernamental no Brasil, mas ela assume relevância pela representatividade que possui em termos do contingente populacional que abriga. Para efeitos de comparação, o g100 abriga 20,7 milhões de habitantes com um valor médio de FPM per capita de R\$ 323, enquanto os municípios com população de até 10 mil habitantes, maiores beneficiários per capita do FPM, somam pouco mais de 3,2 milhões de habitantes, com um valor médio per capita do fundo de R\$ 1.605. Se há como conceber prioridades para diminuir as disparidades federativas, equacionar os que atingem esse grupo de cidades assume destaque. Esses municípios possuem dinâmicas econômicas que dificultam ampliar sua arrecadação própria (baixo valor venal dos imóveis afeta o IPTU e o baixo dinamismo das atividades de serviço afeta o ISS). Sua arrecadação tributária, na média, é muito menor do que aqueles de mesmo porte e o valor médio do FPM, considerando os seus critérios de distribuição, igualmente é mais reduzido.

Os desafios para superar essa realidade não são triviais dada a complexidade de fatores envolvidos. Todavia, fica claro que a magnitude das respostas dependerá de uma agenda de políticas de alcance federativo, pois sozinhas essas localidades não têm como superar suas dificuldades. O tema está posto e ele expõe os limites e contradições do desenho cooperativo que embasou o federalismo brasileiro após 1988. Seguir uma rota de superação dessa situação deveria estar no radar do governo federal e dos governos estaduais para, juntamente com os prefeitos dessas cidades, promover medidas virtuosas. Com o diagnóstico apresentado de forma transparente, cabe observar o que será implementado. Com certeza, conferir mudanças nesse cenário será um dos temas mais candentes da federação brasileira nos próximos anos.

## Referências

- Abrucio, F. L. e Grin, E. J. (1-4 July 2015). From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. *Second International Conference On Public Policy*. Milano. Italia
- Arretche, Marta (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciências & Saúde Coletiva*, 8(2), pp. 331-345.
- Draibe, S. (1994). As políticas sociais do regime militar. In G. A. D. Soares y M. C. D'Araújo (Orgs.), *21 anos de regime militar - balanços e perspectivas*. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, pp. 271-309.
- Falletti, T. (2005). Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, 16(8), pp. 46-85.
- (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frente Nacional de Prefeitos (2013). *g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica*. Brasília: FNP. <http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/332-g100-2013?highlight=WyJnMTAwIiwyMDEzLCJnMTAwIDlwMTMiXQ>
- (2015). *g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica*. Brasília: FNP. <http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/333-g100-2015?highlight=WyJnMTAwIl0=>
- (2017). *g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica*. Brasília: FNP. <http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/650-g100-2017>

- (2018). *g100 Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica*. Brasília: FNP.
- García-Guadilla, M. P. (2002). Decentralization and Clientelism: New Relationships and Old Practices [Trad. C. Pérez]. *Latin Americans Perspectives*, 29(5), pp. 90-109.
- Gremaud, A. P. (2001). Descentralização na América Latina: Benefícios, armadilhas e requisitos. *Caderno de Finanças Públicas*, 1(2): pp. 129-145.
- Grin, E. J. (2016). Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. *Biblio3W- Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XXI (1167). <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1167.pdf>
- Hernández, A. P. C. (2013). Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica. *Carta Económica Regional*, 25(111-112), pp. 112-133.
- Losada, P. R. (4-7 nov 2008). *Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil*. Documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Nunes, E. (1997). *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Zahar/ENAP.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201-220.
- Rodden, J. (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 9-27.

- Souza, C. (2008). Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 65, pp. 28-47.
- Tulchin, J. S. (2012). Decentralization and its discontents. *Latin American Research Review*, 47(2), pp. 191-199.
- Wilson, R. H., Ward, P. M., Spink, P. K. y Rodríguez, V. E. (2009). *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico, and the USA*. University of Notre Dame Press.
- Tulchin, J. S. and Selee, A. (Eds.) (2004). *Decentralization and democratic governance in Latin American*. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.



## **Anexo - o cálculo do índice dos municípios do g100**

O g100 buscou reunir os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes e que apresentam receita corrente líquida per capita inferior a R\$ 1.000. Em 2011 o critério foi alterado para reunir os 100 municípios com mais de 80 mil habitantes e as menores receitas correntes líquidas per capita. Em 2013 houve outra importante mudança na metodologia de identificação dos municípios. Tratou-se da inclusão de indicadores sociais que refletissem a situação dos municípios nas áreas de responsabilidade federativa municipal e pudessem balizar a capacidade financeira local frente as demandas sociais existentes. Assim, além dos critérios de população e receita, foram inclusos na elaboração do índice g100 indicadores da educação, saúde e assistência social.

O indicador de educação selecionado para compor o índice foi o da proporção de crianças entre 0 e 5 anos não matriculadas em creches ou pré-escolas. O indicador é fornecido pelo Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira com dados do Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Censo da Educação. O indicador revela a demanda reprimida por educação nos municípios.

O índice da saúde é medido com base na proporção da população exclusivamente dependente do Sistema Único de Saúde (SUS). O indicador é o relatório TabNet sobre beneficiários de planos de saúde suplementar fornecido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). O indicador mede a demanda por saúde pública no município.

O indicador de assistência social é a proporção da população vivendo abaixo da linha da pobreza (menos de R\$ 170 por mês). O indicador é extraído do banco de dados do Ministério do Desenvolvimento Social para o Cadastro Único dos beneficiários dos programas sociais do Governo Federal. O indicador mede a demanda por assistência social nos municípios.

O indicador de receita é calculado pela média da receita corrente per capita dos três anos anteriores ao ano da publicação da lista de municípios do g100. O indicador é auferido do Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios (SISTN) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Anteriormente era utilizada apenas a receita corrente per capita do ano anterior.

Os indicadores selecionados aproximam a metodologia de identificação do g100 àquela usada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – baseada em indicadores de renda, longevidade e educação – para elaborar o consagrado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sem perder o foco no problema da baixa receita corrente que precariza a administração dos municípios do grupo. Considerando essas dimensões, a ponderação do índice g100 foi assim fixada:

- 70% - Média da Receita Corrente Per Capita dos 3 últimos anos.
- 10% - Proporção das crianças entre 0 e 5 anos matriculadas no ensino infantil.
- 10% - Proporção da População exclusivamente dependente do SUS.
- 10% - Proporção da População abaixo da linha da pobreza.

Em 2015, após consultas e avaliações dos prefeitos e prefeitas do grupo à órgãos técnicos de pesquisa do Governo Federal, o g100 incorporou suas duas últimas alterações metodológicas. Primeiramente, a lista dos municípios do g100 passou a ser atualizada bianualmente nos anos ímpares. Em segundo lugar, definiu-se que os municípios só seriam considerados oficialmente fora do g100 após permanecerem fora do escopo de vulnerabilidade por duas atualizações consecutivas. Essa última modificação ocasiona flutuação no número total de municípios do g100 pois abriga municípios que entram na lista e mantém por uma edição aqueles que tendem a sair. Na edição de 2015, o g100 contou com 114 municípios, enquanto em 2017 são 108 localidades.

Essas mudanças visaram garantir que municípios não saíssem da lista devido a variações pequenas, pontuais e transitórias nos seus indicadores, fazendo-os retornar numa edição subsequente. Além disso, desde 2012, o g100 é utilizado como critério para diversas políticas públicas e programas, que poderiam ser afetadas e descontinuadas em caso de saída momentânea do grupo.

## 2.1 Índice da Receita Corrente Per Capita

Para compor-se essa dimensão de mensuração, os dados utilizados são os seguintes:

1. Receita corrente deduzida das contribuições constitucionais ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), calculada com base nos balanços anuais dos municípios publicados no SISTN. Foram utilizadas as informações dos três últimos anos com dados disponíveis: 2013, 2014 e 2015.
2. Estimativas populacionais para os municípios nos anos de 2013 e 2015 e dados do Censo Demográfico de 2010, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
3. Cálculo da média da receita corrente per capita: soma dos valores da receita corrente para os anos disponíveis, dividida pela soma da população dos mesmos anos para os quais estão disponíveis os dados da receita corrente. Os valores da receita corrente foram atualizados para preços médios de 2015 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE.
4. Cálculo do Índice Receita Corrente Per Capita: atribuiu-se um logaritmo de base dez para cada valor de receita corrente média per capita de cada município com mais de 80 mil habitantes. Relaciona-se esse valor com os valores dos demais logaritmos de base dez dos demais municípios e obtém-se um índice que, quanto menor, menor a receita corrente média per capita.

A fórmula de cálculo é a que segue:

$$i_{rcpc} = \frac{(\text{Log}_{\text{município } X}) - (\text{Log}_{\text{mínimo do grupo}})}{(\text{Log}_{\text{máximo do grupo}}) - (\text{Log}_{\text{mínimo do grupo}})}$$

onde,

$i_{rcpc}$  é o Índice da Receita Corrente Per Capita;

$\text{Log}_{\text{município } X}$  é o logaritmo de base dez de um município X qualquer;

$\text{Log}_{\text{mínimo do grupo}}$  é o logaritmo de base dez da menor receita per capita do grupo de municípios com mais de 80 mil habitantes;

$\text{Log}_{\text{máximo do grupo}}$  é o logaritmo de base dez da maior receita per capita do grupo de municípios com mais de 80 mil habitantes.

Este índice visa medir e comparar a capacidade que as prefeituras possuem para financiar suas políticas públicas e prestar serviços satisfatórios às populações. Quanto maior o índice, maior seria a capacidade financeira para atender as demandas de sua população<sup>3</sup>.

## 2.2 Índice de Pobreza

Para compor-se essa dimensão de mensuração, os dados utilizados são os seguintes:

---

3 Não foi utilizada a receita total, pois ela inclui a receita de capital, que são recursos que não ingressam com regularidade nos cofres municipais, como os obtidos através da contratação de operações de crédito, convênios ou repasses voluntários da União ou do Estado destinados a investimentos.

1. Número de pessoas vivendo em famílias com renda per capita mensal de até R\$ 170,00, cadastradas em junho de 2016. Informação divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em seu Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e no Cadastro Único.
2. População municipal estimada para 2015 pelo IBGE.

O cálculo do índice de pobreza é realizado da seguinte forma: inverso da proporção de pessoas vivendo em famílias com renda per capita mensal de até R\$ 170,00, em relação a população total do município. Quanto maior o índice, menor é a proporção de pessoas de famílias carentes na população total. A fórmula de cálculo segue abaixo:

$$i_p = 1 - \frac{Pob_{2016}}{Pop_{2016}}$$

onde,  $i_p$  é o Índice de Pobreza;

$Pob_{2016}$  é o número de pessoas vivendo em famílias com renda per capita mensal de até R\$ 170,00, cadastradas em junho de 2016;

$Pop_{2015}$  é a população municipal estimada para 2015.

Este índice visa favorecer a inclusão no g100 de cidades que tenham uma proporção maior de pessoas pobres na população, considerando que, quanto maior esse contingente, maior é a demanda por serviços públicos como educação, saúde e assistência social.

### 2.3 Índice de Independência da População em relação ao SUS

Para compor-se essa dimensão de mensuração, os dados utilizados são os seguintes:

1. Número de pessoas atendidas pela saúde suplementar, em dezembro de 2015, divulgado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).
2. População municipal estimada para 2015 pelo IBGE.

O cálculo do Índice de Independência da População em relação ao SUS pondera a relação direta do número de pessoas atendidas pela saúde suplementar sobre a população total do município.

$$i_s = \frac{Sup_{2015}}{Pop_{2015}}$$

onde,  $i_s$  é o Índice de Independência da População em relação ao SUS;

$Sup_{2015}$  é o número de pessoas atendidas pela saúde suplementar, em setembro de 2015;  $Pop_{2015}$  é a população municipal estimada para 2015.







# UNA VISIÓN CRÍTICA DEL DESARROLLO LOCAL. EL CASO DE FLORENCIO VARELA COMO INICIATIVA MUNICIPAL

## **EMILIANA GISANDE**

Licenciada en Economía (UNLP). Docente universitaria (UNAJ).  
Directora Técnica de mercados y servicios de la Subgerencia operativa de  
planeamiento estratégico de la Dirección de Planeamiento y comercialización  
del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

## **SEBASTIÁN LUCERO**

Licenciado en Economía (UNLP). Docente universitario (UNAJ). Director Nacional de  
Políticas Regionales (Ministerio del Interior).

## **MARTÍN POLLERA**

Licenciado en Economía (UNLP). Docente universitario (UNAJ). Miembro de la Comisión  
Económica del Peronismo Bonaerense. Director del Banco de Nación Argentina.

## **Presentación**

Todo cambio de paradigma, por definición, presupone un cambio de los supuestos básicos de la teoría dominante en la ciencia. Hasta la década de 1970, la economía se regulaba a escala global, lo que suponía un crecimiento lineal y homogéneo en el largo plazo para todos los territorios. Sin embargo, las rela-

ciones productivas y comerciales de ese entonces beneficiaron a ciertos países en perjuicio de otros. Los países que supieron apropiarse de la riqueza generada en la edad de oro del capitalismo lo hicieron a partir de configurarse como economías del centro, con estructuras productivas más diversificadas, lo que les permitía ser autosuficientes en su proceso de desarrollo. La configuración de un centro admite su contraparte periférica, que se caracteriza por economías especializadas y débiles, cuyo proceso de desarrollo permanece sometido y condicionado al derrame productivo y tecnológico que las economías avanzadas hagan sobre ellas.

Por este quiebre de paradigma, se abandona la concepción del crecimiento proveniente desde afuera para dar lugar al desarrollo endógeno. En este contexto, comienza a debatirse el rol del Estado nacional en el proceso de desarrollo y la incidencia que podría tener la escala local.

En este capítulo proponemos un balance justo y crítico del enfoque de desarrollo local y su experiencia en los municipios argentinos. El aprovechamiento de los recursos endógenos puede ser punto de partida de un proceso de desarrollo basado en las potencialidades de las economías locales.

No obstante, las heterogeneidades territoriales en nuestro país se encuentran mucho más acentuadas que en los países europeos, zona geográfica en la que surgen las teorías de desarrollo local. Esto nos lleva a poner de manifiesto diversas aristas que los gobiernos locales deberían tener que contemplar en la conformación de su agenda pública. Para la toma de decisiones deberá contemplarse el territorio como variable multiescalar y multicausal. Así, ningún agente que se proponga planificar el desarrollo debiera replicar como modelo o receta lo realizado en un entorno que quizá nada tenga que ver con el suyo. A su vez, deberá contemplar que independientemente del esfuerzo municipal que se realice, habrá factores externos que limiten su accionar.

La planificación del desarrollo local reviste suma importancia en la formación de toda agenda de gobierno. Desde una visión crítica, se aborda el enfo-

que de capacidades endógenas, exponiendo tanto sus virtudes como sus limitaciones. Para dar cuenta de estas, se presenta un estudio del caso de Florencio Varela, municipio perteneciente a la segunda corona del conurbano bonaerense, lo que lo convierte en un territorio periférico que posee ciertas particularidades que consideramos limitan su capacidad de desarrollo en ausencia de una planificación que las revierta.

### **Sobre el enfoque de desarrollo local. Decadencias teóricas y surgimiento**

En la década de 1970, se desvanece el *boom* de la posguerra y con ello la llamada edad de oro del capitalismo de la que habían gozado principalmente los países desarrollados. El sistema político y económico global entra en crisis, junto con el modo de producción fordista y el Estado intervencionista que lo sostenía.

Hasta entonces, los países centrales podían expandirse y ser autosostenibles mientras que los dependientes o periféricos podían hacerlo solo como reflejo del crecimiento de los primeros. Es decir, la periferia permanecía condicionada por el desarrollo que lograban los países más avanzados. Se configura así la relación centro-periferia, donde los países dominantes generaban tecnología de punta y productos industrializados y los periféricos recursos primarios y mano de obra barata. En otras palabras, el control del proceso de desarrollo se concentraba en manos de países centrales y de empresas multinacionales que se apropiaban de un excedente, oprimiendo a las economías periféricas.

Con la crisis de 1973, surgen las teorías de desarrollo local como respuesta de los países a las heterogeneidades generadas por la globalización y la producción flexible y al impacto negativo de los procesos de ajuste que mermaron el nivel de vida de la población. Se produce un cambio de paradigma en el que se abandona la concepción del crecimiento proveniente desde afuera para dar lugar al desarrollo endógeno. En este contexto, comienza a debatirse el rol del Estado nacional en el proceso de desarrollo y la incidencia que podría tener la escala local.

Así, el enfoque de desarrollo local emerge bajo una mirada concretamente espacial, en la que el gobierno local comienza a absorber nuevas funciones, vinculadas a combatir el desempleo y mejorar el entorno productivo. Dicho nivel de gobierno cobra importancia como actor político y agente capaz de dar respuesta a las necesidades de su comuna. La gestión del desarrollo local compromete a los agentes públicos a fortalecer vínculos de tipo horizontal con actores fuera de la esfera estatal. De esta manera, comienzan a construirse nuevos tipos de vinculaciones con actores privados, institutos de investigación, cámaras empresariales, asociaciones e instituciones educativas que permiten identificar de manera cabal las demandas y objetivos a los que deberían apuntar las políticas locales. En muchos casos los actores del territorio persiguen fines e intereses diversos, lo que hace que el camino hacia el desarrollo local sea un proceso complejo de articulación, negociación y concertación con cada uno de ellos.

De esta manera, es el municipio quien asume el papel de promotor y conciliador de ideas, intereses y acciones entre los heterogéneos actores que dan vida al territorio. Legitimar este nuevo rol planificador no es otra cosa que comprender la verdadera función que los gobiernos locales tienen en sus territorios: la de estar a la vanguardia de la realidad por la que transita cada sujeto individual y colectivo que habita su comuna. Conocer la dinámica local y sus lógicas de actuación es requisito para diseñar acciones que propicien el desarrollo y mejoren la calidad de vida y el bienestar de su población. De este modo, se logra un tipo de desarrollo de abajo hacia arriba con un papel cada más activo de las administraciones locales en la búsqueda de soluciones.

Se deriva entonces que, en general, las teorías de desarrollo local se circunscriben a municipios o microrregiones, en las que la comunidad local asume el liderazgo del proceso de cambio. De aquí que este enfoque sea un desprendimiento de las teorías de desarrollo endógeno cuyo punto de partida son los recursos potenciales del territorio, tanto económicos como humanos. A tal fin, se inician procesos con el objetivo de reactivar y dinamizar la economía y la sociedad en su conjunto, integrando el crecimiento de la producción a la

organización social e institucional del territorio, aprovechando y potenciando los recursos endógenos con los que cuenta un determinado espacio físico.

A medida que evoluciona el proceso de desarrollo, comienza a configurarse un sistema de acción socioterritorial donde el territorio en sí mismo se concibe como una construcción social, resultando de relaciones entre los múltiples sujetos que interactúan entre sí y con los medios de producción. El municipio aporta y transfiere capacidades políticas y administrativas, competencias y recursos, fomentando la participación social y creando una alianza entre el Estado y la sociedad.

El debate del desarrollo local puede sintetizarse en tres tipos de vertientes: la escuela de California de Allen Scott, el grupo francés Groupment de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI) y los teóricos de los distritos industriales.

a) La escuela de California de Allen Scott. En esta vertiente, se analiza la descentralización producida por la crisis del fordismo y la incertidumbre que genera. Más precisamente, ya durante el posfordismo, las multinacionales comenzaron a manejar el corazón del negocio, desintegrando la cadena productiva. Estas empresas globales conservaron bajo su órbita los eslabones que generaban mayor valor y descentralizaron aquellos de tecnología madura, obsoleta y de bajo valor. Dada esta dislocación de eslabones, se generaban costos de transacción para poder coordinar la cadena de valor a nivel mundial, recurriendo a los contratos como institución para paliar la incertidumbre generada por la descentralización. Esto se constituye como una relación racional típica del neoinstitucionalismo, donde el territorio es el resultado de lógicas globales.

El interrogante crítico a esta vertiente se basa en el hecho de qué tipo de eslabón le queda a cada país, en el sentido de que los países desarrollados seguirán concentrando la tecnología de punta, descentralizando eslabones no relevantes en la cadena y desvaneciéndose así todo intento de desarrollo local. Por otra parte, no adquiere importancia el plano político ni la capacidad endógena de los actores para determinar su propio territorio.

b) El Groupment de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI). Se considera a esta vertiente como evolucionista del desarrollo local. Su concepto principal es el de *medio*, que es el territorio como soporte idiosincrático de las relaciones sociales y de la red que agrupa a las empresas. Sus integrantes hacen hincapié en la innovación como proceso de creación, imitación y aprendizaje acumulativo. Las empresas, mediante una red cooperativa y no jerárquica, crean procesos innovativos basados en interacciones sinérgicas. En este sentido, citan a Mark Granovetter, sociólogo estadounidense, que enunció en 1973 su teoría de la fuerza de los vínculos débiles, la cual propone que las redes de colaboración, la idiosincrasia por lazos y la confianza son la base del desarrollo territorial, incorporando las dimensiones económicas, políticas y sociales que impactan en el sistema.

Este enfoque fue cuestionado por centrar el debate del desarrollo alrededor de un entorno de tipo local/local, es decir, un sistema cerrado. Luego, la discusión muta a un sistema abierto de tipo local/global, lo que no deja en claro la forma en la que se resolverían los problemas jerárquicos derivados de las relaciones competitivas existentes entre la pequeña empresa local y la multinacional. Si la pequeña empresa no genera redes, terminará por desaparecer, no obstante, si las genera, corre el riesgo de ser absorbida por la multinacional, desarticulándose la estructura territorial y desvaneciéndose, una vez más, la ilusión de desarrollo local.

c) Teóricos de los distritos industriales. En esta vertiente, el territorio se configura como base material en la que circula conocimiento, es decir, se convierte en una fuerza productiva. Es allí mismo, en el territorio, donde surge el problema y la respectiva innovación a realizar para resolverlo. El territorio es quien innova, asumiendo al igual que en el enfoque GREMI, al desarrollo como endógeno.

La crítica a esta vertiente se asemeja mucho a la realizada al GREMI, en el sentido de que las redes mediante las cuales circula el conocimiento en el territorio dependen también de otros territorios, corriéndose el riesgo de ge-

nerar una dependencia de redes y de conocimiento que brinda el exterior. A su vez, hay cierta reticencia a incorporar nuevas formas de trabajo y de relación por interacción, por lo que, si bien la proximidad geográfica que brindan los distritos es una clara ventaja, hacen falta proximidades de otro tipo y recontextualizar las relaciones.

En síntesis, interpelar el enfoque de desarrollo local no deja de ser necesario para evitar que sus recomendaciones de políticas se presten a prácticas ineficaces o incluso contraproducentes. En este sentido, si bien se revaloriza e incluye al territorio como variable clave del proceso de desarrollo, se ha puesto un desmesurado optimismo en lo local como agente capaz de cambio. La ilusión de que sea esta escala la promotora del proceso de desarrollo se desvanece al estar los territorios locales afectados por problemas globales macroeconómicos. En las teorías de desarrollo local, se subestima la importancia que tiene la interacción de las tres escalas (local, nacional, global) y que por lo general las economías locales son demasiado pequeñas y atrasadas para encarar por sí solas un proceso de reestructuración socioproductiva. No obstante, y como se verá en adelante, “lo pequeño, aunque no sea hermoso, es –sin embargo– muy importante” (Alburquerque, 2007).

### **Sobre la necesidad de planificar: desequilibrios territoriales**

El planeamiento estratégico es un ejercicio que consiste en formular y jerarquizar objetivos de carácter prioritario, seleccionando estrategias o cursos de acción para alcanzarlos con la participación de múltiples actores. Puede definirse como un modo de gestionar el cambio y de crear un entorno propicio que garantice un futuro mejor en el territorio.

Los cambios producidos en la revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo requieren que los actores del territorio en su conjunto operen de forma coordinada. En este nuevo entorno, surge la necesidad de redefinir procesos al interior de cada gobierno. Así, la planificación

comienza con un diagnóstico inicial de las problemáticas evidenciadas, considerando qué sucedería en caso de no intervenir y qué resultados se obtendrían en caso de hacerlo. Dicho de otro modo, es necesario abordar las cuestiones críticas del territorio a partir de una evaluación de las fortalezas, debilidades y oportunidades que presente el entorno.

De esta manera, la planificación resulta una herramienta útil para que el hacedor de política identifique prioridades, asigne recursos y adjudique responsabilidades a cada área de gobierno. El interrogante al que se debe dar respuesta es ¿dónde se está y hacia dónde se quiere llegar? Para hacerlo, se deben producir decisiones que conforman la agenda de gobierno y también redireccionan políticas ya existentes.

La formación de la agenda pública es un proceso crítico que selecciona problemas, los interpreta y define, los instala en el debate público, distingue sus manifestaciones, analiza los grupos afectados, las causas que los producen, los actores que los configuran, las políticas que los abordan y las alternativas existentes para enfrentarlos. Se busca entonces tener la voluntad y capacidad para definir la agenda e incidir sobre ella con eficacia.

La planificación estratégica no implica resolver todos los problemas existentes. Que las políticas planificadas sean más o menos efectivas depende de muchos factores, siendo no obstante responsabilidad fundamental de quien gobierna. Quienes dirigen planifican y conducen las políticas para resolver problemas y materializar los valores que su propuesta de gobierno afirma.

Ahora bien, políticas sectoriales o aisladas que no se incorporen a un plan de gobierno integral en el que participen los actores no estatales no conducirán a un genuino proceso de desarrollo. La planificación estratégica requiere que las políticas públicas municipales, que son un insumo valioso para la formulación de los presupuestos, no resulten tan solo del ajuste o actualización de los ejecutados años anteriores. En este sentido, un plan integral de gobierno serviría para cristalizar la visión de mediano o largo plazo de quien gestiona sobre



un determinado problema, materializada en el desarrollo de programas y proyectos, entendidos como unidades de asignación de recursos con distinto nivel de desagregación para alcanzar el objetivo general y los objetivos específicos que el plan contemple. Dicho en otras palabras, un plan abarca el desarrollo de programas y estos, a su vez, incluyen la ejecución de proyectos con objetivos específicos, coherentes y subsidiarios del objetivo general al que apunta el plan.

En suma, planificar una política pública es un atributo de quien gobierna y supone coherencia y legitimidad. Se trata de un proceso complejo de toma de decisiones que requiere disponer de un área que brinde servicios para que los gobernantes puedan desarrollar el ejercicio cotidiano de planificar y corregir cursos de acción en caso de ser necesario. Dichos servicios implican reunir, procesar, analizar y producir información relevante que les permita disponer de insumos que orienten la tarea de gobernar.

En la Argentina, la persistente ausencia de una planificación del desarrollo acentuó su heterogeneidad estructural y las asimetrías territoriales, reproduciéndose en su interior: entre provincias, entre municipios de una misma provincia y entre localidades de un mismo municipio. Estos desequilibrios geográficos son resultado de la concentración y especialización en actividades intensivas en un factor específico (trabajo, capital, recursos naturales), vale aclarar, se explican por estructuras productivas poco diversificadas.

Ha sido punto en común de gran parte de la literatura de la ciencia económica el escaso reconocimiento a la variable territorial como factor explicativo de procesos de producción y consumo. De hecho, a la pregunta sobre cuál es el tratamiento que se le da en las ciencias económicas al territorio, el economista Paul Krugman (1997) respondió de la siguiente forma: “la mayoría no lo trata en absoluto. En efecto, hay algo extraño en la manera en que buena parte de nuestra profesión ignora cualquier cosa que guarde relación con el lugar en el que se producen las actividades económicas”.

La variable territorial es clave en el enfoque de desarrollo local, por cuanto la estructura productiva que posea cada territorio determinará su capacidad de generar oportunidades laborales locales, tanto en calidad como en cantidad suficiente, siendo evidente entonces que, al ser los perfiles productivos disímiles, lo serán también los cursos de vida que puedan desarrollar quienes habiten en él. Las estructuras productivas poco diversificadas e industrializadas generan escasas oportunidades laborales provocando migraciones internas selectivas hacia donde el trabajo es más abundante y los salarios, más elevados. Esto acentúa las brechas territoriales, profundiza el proceso de despoblamiento en el territorio que se abandona y provoca dificultades para absorber la masa migratoria en el territorio al que se arriba. Se presiona sobre las infraestructuras de destino y se pierden capacidades en origen, donde se debilitan aún más las estructuras productivas, generándose un círculo vicioso que trunca toda posibilidad del territorio de desarrollarse endógenamente (ver figura 1 del Anexo).

Dicho de otro modo, las estructuras productivas, la capacidad de generar empleo que tengan y las dinámicas poblacionales que de ello se derivan condicionan o potencian el estadio de desarrollo que pueda alcanzar un determinado territorio. Los desequilibrios territoriales que de lo anterior devienen tienden a reproducirse en la medida que dicho proceso quede exclusivamente en manos del mercado. Entonces, debe ser el Estado quien de manera eficiente coordine y lleve a cabo el proceso de planificación estratégica territorial, promoviendo la transformación de la matriz productiva para alcanzar el desarrollo. En este sentido, se requiere de un Estado activo, capaz de planificar y liderar un proceso de desarrollo, que revierta el círculo vicioso y lo transforme en un ciclo virtuoso. Como se señaló anteriormente, para planificar es fundamental diagnosticar (con base en el presente) y proyectar (hacia el futuro) hacia dónde se quiere llegar.

La puesta en marcha de un proceso de planificación estratégica requiere realizar actividades previas referidas a interpretar información sobre el territorio, su estructura y dinámica de acción local. Es objetivo es lograr que confluyan las oportunidades de vida de cada territorio, evitando que unos expulsen po-

blación y otros se vean forzados a aceptarla. La planificación estratégica y la concepción del desarrollo como oportunidades territoriales no se circunscriben a la noción de eficiencia económica, sino que abarcan también el logro de objetivos que promuevan el equilibrio territorial y la equidad social (inclusión).

El proceso de desarrollo será resultado de la planificación y la coordinación del trabajo, así como del esfuerzo de comunidades locales dirigido a erradicar la pobreza y crear empleo, revalorizando el territorio y sus recursos a través de la promoción de la producción de las pequeñas explotaciones agrarias, las pequeñas y medianas empresas y la industria artesanal, comprometiendo la participación de la población en el proceso de desarrollo. Para alcanzar un desarrollo local tres conceptos deben interrelacionarse: capital social (recursos humanos, saber hacer tecnológico, capacidad emprendedora local), territorio y entorno territorial (en referencia al ambiente donde se hacen presente activos intangibles).

En este marco, la generación de espacios de concertación y articulación entre los actores del territorio da lugar a la creación de una identidad territorial compartida. Es el gobierno local quien asume el rol de conciliar los intereses heterogéneos de las partes involucradas en el proceso de planificación, siendo este siempre atributo de quien decide las políticas que integran los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). En este sentido, podemos afirmar que "(...) planifica quien gobierna, quien tiene la capacidad de decidir y la responsabilidad de conducir" (Matus, 1984, p. 32). Desde esta perspectiva, la planificación concreta aspiraciones y valores políticos. Por lo tanto, no implica neutralidad valorativa alguna: quienes gobiernan toman decisiones en función de la ponderación de variables económicas, políticas e institucionales y de su propia ideología.

En suma, la estrategia de desarrollo debe ser planteada según las necesidades y demandas evidenciadas en cada territorio, por cuanto las capacidades endógenas y los actores difieren en cada caso. Es decir, para incidir en el tejido productivo, debe contemplarse que toda acción que planifique será ejecutada

en un territorio con una dimensión social e institucional determinada que interactúa con la dimensión productiva. Por lo tanto, la planificación estratégica territorial emerge como el instrumento para canalizar y capitalizar las demandas e incidencia de una dimensión sobre otra.

### **El rol del municipio como agente principal de cambio. Optimismo teórico y limitaciones prácticas en la Argentina**

En la Argentina, las experiencias de desarrollo local comienzan a conocerse e incorporarse en la agenda pública a partir del período de depresión que tuvo lugar hacia fines de la década de 1990. Esto supuso un cambio de paradigma, donde la toma de decisiones acerca de la organización productiva estaba centralizada en el gobierno nacional con un claro sesgo exógeno, privatista y aislado de la cruda realidad que padecía la población.

Durante dicha década se produjo el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, bajo el cual se transfirieron nuevas funciones sin su correspondiente contrapartida de recursos y capacidades. Las ideas de planificación estratégica que se promovían eran bosquejos de experiencias importadas de Europa que no contemplaban las particularidades de cada sociedad y territorio. Intentar dar soluciones uniformes a situaciones heterogéneas hizo que la planificación se asemeje más a un paquete enlatado, ajeno a la realidad local, que a la concreción de una visión de gobierno.

Hacia fines del 2001, momento del estallido de la crisis, el incremento del desempleo fue el disparador de las políticas promotoras del desarrollo. Para ese año, algunos municipios habían incursionado ya en una planificación más participativa que se vio sumamente afectada por el contexto socioeconómico, provocando que los gobiernos locales retrocedan de políticas de desarrollo hacia políticas de contención y emergencia social.

Lo anterior evidencia que el territorio no se encuentra ajeno ni puede aislarse del contexto histórico y socioeconómico por el que se encuentre atravesando el país. En tanto compartan las mismas premisas de desarrollo, las acciones municipales complementarían las iniciativas nacionales. En caso de ser incongruentes entre sí, las políticas municipales se limitarían a atenuar los impactos negativos en el territorio. Sea cual fuere el contexto económico, que ciertas variables de decisión trasciendan la esfera local no exime al municipio de planificar iniciativas de desarrollo productivo orientadas a amortiguar procesos estructurales de fragmentación urbana y desigualdades socioeconómicas en su territorio. A tal fin, los gobiernos locales pueden diseñar sus propias políticas, programas y proyectos: si el escenario económico es desfavorable su objetivo será generar un contraciclo económico, en caso opuesto efectivamente podrán orientarse a diversificar la matriz productiva local en pos de su desarrollo.

En general, se visualiza en las experiencias municipales que las políticas locales tendientes al desarrollo se implementaron de forma dispersa y no simultánea en los territorios. De hecho, los casos testigo de procesos de desarrollo local en la Argentina son un tanto escasos. La ciudad de Rafaela, localidad de la provincia de Santa Fe, ha sido una reconocida experiencia, estudiada a nivel internacional, en la que se resalta el papel positivo que desempeña el entorno, las instituciones de desarrollo local y el tejido empresarial. Las Parejas, también en Santa Fe, constituye otra aproximación a lo que podría considerarse un caso exitoso de desarrollo local, donde se desarrolló un clúster que nuclea diferentes industrias de maquinaria agrícola y agropartes.

Además de ser obstaculizado por contextos socioeconómicos desfavorables, el proceso de desarrollo local se enfrenta a una serie de fragilidades estructurales de los municipios argentinos. En primer lugar, debe mencionarse la debilidad presupuestaria y con ello la exigua autonomía financiera de los gobiernos locales. Esto es, en general los niveles de recaudación de tasas municipales son bajos, lo cual genera una dependencia a las transferencias del gobierno nacional y provincial, que pone en riesgo la sustentabilidad en el tiempo de las políticas. Otro obstáculo es la carencia de recursos humanos idóneos para

llevar adelante una planificación estratégica del desarrollo local. Por último, existe una gran dificultad para generar consensos. La disposición de los actores locales para cooperar y conciliar intereses muchas veces no resulta ser tan clara y viable como el enfoque de desarrollo local plantea.

En general, las dependencias gubernamentales locales dedicadas a actividades de planificación estratégica del desarrollo son tan heterogéneas como lo son las realidades locales pero sus objetivos son similares por cuanto proponen como premisa que el crecimiento genere un impacto social, fomentando la participación del sector productivo, de la sociedad civil y de las universidades. Se identifican también estrategias de ordenamiento territorial, ambiente y generación de empleo. En síntesis, son responsables de promover la vida socioproductiva del territorio local.

Entre las acciones emprendidas por los gobiernos municipales, que refieren fundamentalmente al estímulo de la producción y el empleo vinculado a esta, pueden mencionarse:

a) La promoción del territorio mediante actividades que muestren sus atractivos para atraer inversión, tal es el caso de las ventajas impositivas

El éxito de atraer nuevas inversiones, sobre todo inversión extranjera directa, excede la voluntad que tenga el municipio por depender de factores que no guardan relación directa con la capacidad del gobierno local, como por ejemplo: la desregulación del capital extranjero, la apertura comercial y la constitución de alianzas comerciales (Mercosur), entre otros. En general, es sumamente escasa la oferta de exenciones impositivas con las que cuentan los municipios, ya que solo están habilitados para cobrar tasas, no impuestos. A su vez, otro elemento que las grandes empresas ponderan a la hora de definir su localización es el de los recursos humanos disponibles en el entorno, donde ciertos municipios tienen la ventaja de poder contar en el territorio con universidades nacionales.

b) El apoyo y la promoción de productoras y productores, así como de pequeñas y medianas empresas del rubro agropecuario

Son actores fundamentales en el proceso de desarrollo local dada su generación de empleo. Estas acciones se destinan a ampliar el mercado, tanto interno como externo y a la búsqueda del incremento de la productividad de las empresas por medio de la articulación con el sector educativo y otros ámbitos de influencia.

c) La articulación de los actores del territorio

La proximidad de los actores en el territorio no supone por sí misma la vinculación entre ellos, lo que hace que en muchos casos la articulación del entramado productivo sea escasa o nula. Esto se debe fundamentalmente al desconocimiento de la oferta productiva municipal que lleva a empresas, productoras y productores a poseer proveedoras, proveedores, clientas y clientes por fuera del distrito cuando podrían encontrarlos en el mismo. A priori, esto supone mayores costos logísticos por trasladar el producto y un desaprovechamiento de los recursos locales. En este sentido, los municipios pueden coordinar las demandas y necesidades manifiestas en el proceso productivo de cada actor. Se trata de vincular la oferta local con la demanda local, de manera tal de fortalecer la densidad productiva y propiciar mayores oportunidades de negocio y empleo en el territorio.

d) La vinculación de la oferta laboral con la producción

El problema del empleo se incorpora en la agenda pública desde comienzos de la década de los noventa, momento a partir del cual desempleo y pobreza comienzan a tratarse bajo una misma esfera. Resultado de la descentralización que caracterizó a dicha década, la temática de empleo ingresó de manera casi automática en la agenda municipal, ejecutando el gobierno local varias políticas nacionales o provinciales. Si bien las políticas eran diseñadas en otras dependencias gubernamentales, su implementación en el territorio a cargo del municipio favoreció a la acumulación de conocimiento técnico y a

la creación de nuevas capacidades para comenzar a esbozar políticas propias de empleo.

En virtud de lo anterior, se comenzaron a apoyar emprendimientos mediante la creación de espacios destinados a generar circuitos de comercialización y el dictado de cursos de capacitación técnico-financiera. En este sentido, los municipios se propusieron formalizar a la actividad emprendedora, dotando a cada emprendimiento de un criterio de microempresa, por cuanto ciertos emprendimientos suelen surgir ante la necesidad de obtener ingresos inmediatos o en el corto plazo. En tal caso, actividades textiles o de confección de alimentos son las elegidas debido a la transformación que puede hacerse de medios de uso doméstico en herramientas productivas. No obstante, si no se incorporan herramientas propias de un microemprendimiento es probable que se disuelva en el tiempo.

Las experiencias de promoción de microemprendimientos muestran que la supervivencia de este tipo de iniciativas económicas peligra si se trabaja de forma aislada sin considerar la importancia del entorno territorial. De esta manera, este tipo de acciones se entroncan con el modelo del desarrollo local, ya que instala la dimensión territorial como criterio de orientación de las políticas de promoción económica y social (Merlinsky y Rofman, 2004, p. 7).

Para que un emprendedor desarrolle su negocio, debe transitar un proceso de varias etapas como lo son la gestación de una idea, la formulación del proyecto, sus primeros años de vida y su etapa de crecimiento. Los municipios que incorporan al emprendedor como sujeto creador de empleo lo acompañan en todo el curso de vida de su negocio. Esto se fundamenta en virtud de que las posibilidades de quien emprende varían según el momento: en primera instancia tiene una idea por concretar para luego llegar a especializarse, invertir capital, adquirir conocimientos y expandir así su negocio y dotación de personal.



Además de encontrar en el sujeto emprendedor un actor capaz de autogenerar trabajo, los municipios, al observar que hay una demanda laboral que no engrana con la oferta local disponible, comienzan a impulsar acciones tendientes a la formación laboral específica de sus habitantes, de manera que el sector productivo en cuestión pueda encontrar en el distrito trabajadores que se adecuen a sus requerimientos.

#### e) Plan de Desarrollo Productivo

Como cristalización institucional de una visión de gobierno, la elaboración de un plan productivo que contemple en congruencia las heterogeneidades territoriales y las acciones mencionadas dejará de manifiesto cuál es el modelo de desarrollo deseable de alcanzar en un determinado territorio y cuáles son las estrategias más adecuadas para alcanzarlo según sean las características demográficas, económicas, sociales y culturales que ese territorio presente.

### **El caso de Florencio Varela**

#### *La dinámica poblacional y su impacto en la organización del territorio*

A partir de 1990, la conformación de la Región Metropolitana de Buenos Aires comenzó a incluir áreas urbanizadas de los partidos de la segunda corona del conurbano, proceso conocido como “metropolización”. Estos partidos, tradicionalmente rurales, iniciaron un proceso de urbanización, aunque algunos conservaron una superficie hortícola significativa. Aquellas localidades más cercanas a las ciudades fueron alcanzadas por cadenas de conurbación, como consecuencia de la ampliación de la ocupación residencial extraurbana y aquellas localidades más alejadas se convirtieron en centros mixtos, donde el uso productivo del suelo (donde se radican además las viviendas de las productoras, los productores y las trabajadoras y los trabajadores hortiflorícolas) coexiste con el uso residencial (barrios, casaquintas y asentamientos).

Al mismo tiempo, irrumpieron en el mercado inmobiliario nuevas modalidades habitacionales (*countries* y barrios cerrados) orientadas a aquellos estratos más altos de la sociedad, que comenzaron paulatinamente a mudarse desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero también desde el conurbano más cercano hacia la periferia. Esta “suburbanización de las élites” se produjo en el marco del rediseño de la red de autopistas metropolitanas que facilitó la conectividad de estas zonas.

La expansión de la mancha urbana (metropolización) y la retirada de segmentos socioeconómicos altos hacia la periferia (suburbanización) parecen ser los rasgos salientes, aunque no los únicos, de la dinámica poblacional vigente y también de la proyectada. Este crecimiento acelerado y desordenado de la región metropolitana agravó los problemas urbanos existentes, sobre todo en lo que hace al acceso a la vivienda en los sectores de recursos más bajos de la población.

Lo antedicho, sumado al fenomenal éxodo de la población rural hacia las ciudades y la crisis de desempleo de los noventa, tuvo como consecuencia una nueva forma de asentamiento de los sectores populares: la ocupación de tierras vacantes. En el partido de Florencio Varela en particular se produjeron muchos conflictos a raíz de la ocupación generalizada de tierras fiscales, la mayoría de los cuales fueron manejados con una visión bastante amplia por parte de las autoridades municipales, tomando en consideración el reclamo de los sectores afectados (Rivas, 2010).

De la dinámica poblacional de Florencio Varela surge que la población ha crecido diez veces en los últimos cincuenta años, pasando de un poco más de 40 mil habitantes a superar los 400 mil, valores muy por encima del crecimiento provincial e incluso de sus municipios vecinos (figura 2 en el Anexo). Esta explosión demográfica elevó la densidad poblacional del distrito, hoy de 2243 hab./km<sup>2</sup>, provocando consecuencias negativas en el entorno al presionar sobre las infraestructuras existentes, creando y agravando los costos de congestión y contaminación. También se deteriora la calidad de vida, al profundizarse los problemas de acceso a los servicios básicos si se pone de manifiesto que el municipio

posee niveles inferiores al promedio provincial y regional. Más aún, se evidencia un amplio predominio de situaciones deficitarias en el acceso a servicios: el 87% de las viviendas ubicadas en los barrios y el 90% de las localizadas en el área hortícola no cuentan con agua corriente, cloacas o pozos con cámara séptica.

A su vez, ser municipio receptor de un significativo caudal poblacional supone un desafío adicional en lo que hace a la planificación del desarrollo por cuanto se debe lograr una estructura productiva capaz de generar empleo y absorber a esa nueva población. De hecho, en los últimos treinta años aumentó la población económica activa, aquella en edad de trabajar por sobre la población pasiva (niñas, niños y personas de tercera edad), lo que se traduce en una mayor oferta laboral en el distrito.

Con base en lo desarrollado anteriormente, pueden resumirse ciertos problemas que hoy enfrenta el municipio como consecuencia de no haberse planificado la dinámica de su crecimiento poblacional, tales como que:

a) El acceso a los servicios básicos sea débil, así se incurre en costos innecesarios de servicios urbanos para poder garantizar una calidad de vida digna para quienes habitan la zona.

b) Parte de la industria haya quedado localizada en medio de centros urbanos, acrecentando los niveles de contaminación.

c) No se estén aprovechando las potencialidades de las economías de aglomeración: economías de escala y efectos de red, generando mayores costos de producción y transporte.

### *Estructura productiva municipal. Potencialidades y limitaciones*

La estructura productiva comprende la distribución y configuración de las actividades productivas en el territorio, sus formas de organización e integración con la economía provincial, nacional e internacional. Toda estructura productiva define las formas de movilización y distribución de los recursos del territorio que condicionan su dinámica social y migratoria.

Para caracterizar la estructura productiva de Florencio Varela, se observará la participación de cada sector en el producto bruto geográfico (PBG) del municipio. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, si bien el PBG es una medida que usualmente se emplea para medir crecimiento, para el caso del análisis municipal este indicador no siempre es una buena referencia de los ingresos per cápita de sus habitantes. El PBG estimado puede ser menor que el real, porque el ingreso que se genera en otros municipios puede derivar del esfuerzo de trabajadoras y trabajadores que desempeñan su labor en otros distritos, pero viven en Florencio Varela. Esto es, debido a su número poblacional, el municipio de es considerado como área metropolitana, en donde el eje central está dado por los cruces de jurisdicción, por lo que históricamente se lo ha considerado como una ciudad dormitorio”, donde sus habitantes desarrollan su actividad laboral en otros municipios, produciendo un bajo nivel de crecimiento de la industria local y conduciendo a errores de subestimación de su producto.

Si bien la economía de Florencio Varela ha experimentado cierto crecimiento, aún no logra consolidar un proceso de industrialización que modifique su matriz productiva, por cuanto, del PBG surge que el 70,8% corresponde al sector de servicios, destacándose las actividades de transporte, comunicaciones y comerciales. El restante 29,2% corresponde al sector de bienes, donde la industria tiene la mayor preponderancia (23,6%), seguida por la actividad de la construcción (3%). En el cuadro 1 del Anexo puede encontrarse el PBG de Florencio Varela desagregado por sector de actividad económica.

El sector industrial de Florencio Varela cobra vital importancia al componerse fundamentalmente de micro, equeñas y medianas empresas (mipymes) orientadas al mercado interno, donde el 87% tiene menos de 50 personas empleadas, un 10% tiene entre 50 y 250 y el 3% restante tienen más de 250. Las mipymes concentran el 67% del empleo industrial (ver la figura 4 en el Anexo).

En este sentido, la primera actividad industrial es la dedicada a sustancias y productos químicos, siendo que el 50% del valor agregado industrial (VAI) proviene de esta, aunque solo un 14% de los establecimientos se dedican a esa actividad.

En sentido inverso, se encuentra el rubro de alimentos y bebidas que únicamente representa el 7,8% del VAI, pero casi un tercio del total de locales industriales (ver figura 3 en el Anexo). De esto se desprende que las ramas industriales que tienen mayor presencia (establecimientos) en el municipio no aportan valor agregado en forma significativa. En su mayoría, las industrias radicadas son de baja escala y orientadas al mercado interno, lo que hace que las exigencias de competitividad y productividad sean menores. En general se visualizan entramados productivos débiles con presencia de establecimientos en los primeros eslabones de la cadena, por lo que la tecnología utilizada en la producción es bastante simple.

La densidad del entramado de las pyme es también importante dado que se evidencia que municipios con escaso desarrollo productivo presentan estructuras tributarias más rígidas y procíclicas y baja autonomía financiera (Galegos y Berrettoni, s.f.), lo que los hace dependientes de las transferencias del gobierno provincial y nacional para encarar un proceso de desarrollo. En el caso del municipio de Florencio Varela, justamente el principal componente de la recaudación es la tasa de inspección, seguridad e higiene (TISH) fuertemente asociada a la estructura productiva. Si bien es decisiva la capacidad de los municipios de captar, en forma creciente, recursos propios y aplicarlos eficientemente para asegurar un mejor financiamiento de sus políticas públicas, modificar estructuralmente el tejido productivo resulta muy complejo.

Además de la industria, se han desarrollado actividades con gran participación en la economía local como lo son la horticultura, fruticultura y floricultura. De hecho, el 65% de las tierras de Florencio Varela son rurales, lo que hace que la agricultura periurbana adquiera gran importancia en el ordenamiento del territorio y en la seguridad alimentaria de la población. Según el Censo Hortiflorícola de la provincia de Buenos Aires 2005 (CHFBA 2005), se ocupa en la actividad algo más del 10%, un 40% de horticultura simple a campo, un 55% en invernáculo y a campo y solo el 5% en invernáculo.<sup>1</sup> Sobresale la verdura

---

1 Se estima que en la actualidad las producciones en invernáculo han crecido considerablemente.

de hoja, pero la producción no se procesa sino en casos muy aislados. El área rural varelense no logra un desarrollo armónico, se encuentra siempre sujeta a la presión de nuevos asentamientos de viviendas.

### *El desarrollo en la agenda municipal: producción y empleo*

En la década del noventa, Florencio Varela fue uno de los municipios más castigados por las políticas neoliberales. Sus tres principales actividades económicas: industria, horticultura y comercio quedaron inmersas en una profunda crisis que produjo serios problemas de desempleo y pobreza. El presente social y productivo municipal no dista mucho de aquella realidad. Las medidas económicas tomadas desde diciembre de 2015 (apertura económica, caída del poder adquisitivo del salario y el derrumbe del mercado interno, entre otras) afectaron severamente a la industria local y sobre todo a la pequeña empresa, con lo que eso implica en el nivel de empleo y desempleo del distrito.

No es sino hasta el presente que el municipio posea una verdadera política de desarrollo. Los antecedentes en la materia se remontan en un principio a la creación en 1996 del Instituto para el Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB) cuya misión fue la creación y fortalecimiento de las mipymes de todos los sectores productivos de la provincia mediante el otorgamiento de préstamos y subsidios como forma de combatir el creciente desempleo. Descentralizaba su estructura a nivel local con agencias que involucraban a los actores socioeconómicos del distrito. Sin embargo, la experiencia en el municipio no fue exitosa, confundiendo y compitiendo con lo que se entendía por Secretaría de Producción. Finalmente se disolvió, su personal comenzó a depender de la Secretaría de Hacienda y luego de la de Gobierno. En un contexto de objetivos poco claros y rivales entre sí, las políticas productivas se diluyeron. Posteriormente se crea el Instituto de Desarrollo Local (IDEL) como organismo de promoción del desarrollo, que, si bien avanzó sustancialmente en la materia, no logró consolidar un genuino proceso de cambio estructural.

Como decisión política superadora, en agosto de 2015, se crea en la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (SIDP) que absorbe al IDEL, asumiendo, entre otras, las tareas de elaborar criterios, coordinar, realizar estudios y efectuar el seguimiento de políticas, planes y programas que inciden en el desarrollo productivo municipal. Posteriormente, incorpora bajo su órbita a la Dirección de Empleo, ya no con rango de dirección, sino de subsecretaría, reflejando la importancia que en el distrito tiene generar oportunidades laborales vinculadas a la producción.

El desfavorable contexto económico actual para la producción y el empleo, impacta con mayor fuerza en un municipio como Florencio Varela, principalmente por dos factores: el primero refiere a la gran presencia de las pymes y el segundo, a las ramas industriales a las que pertenecen. Por un lado, las pymes son más vulnerables ante fluctuaciones del ciclo económico, por cuanto orientan su producción al mercado local y son tomadoras de precios, lo que las imposibilita en contextos adversos trasladar los aumentos de costos. De esta manera, se presentan serias dificultades a la hora de redefinir estrategias y modificar estructuras, se pierde rentabilidad y peligra la actividad, lo que las conducen a disminuir mano de obra hasta, incluso, llegar a abandonar el negocio.

Por otro, ciertas ramas de gran presencia en el municipio como lo son la de alimentos y bebidas, textil y calzado, que presentan la virtud de generar mano de obra, tienen la debilidad de depender del poder adquisitivo del salario, por lo que ante situaciones adversas ven mermar su actividad con mayor intensidad.

En este sentido, “las políticas municipales pueden orientarse a crear instrumentos de amortiguación (*buffers*) de los cambios abruptos en las condiciones en las que operan, reduciendo el nivel de incertidumbre sobre la relación con el exterior” (Dabat, 2002). No obstante, al pensar el territorio no solo como un soporte pasivo de localización o espacio contendedor de empresas o de desarrollo de actividades, sino en cómo convertirlo en un entorno innovador que encare con eficiencia los retos del cambio estructural, que facilite el cambio tecnológico y estimule la creatividad económica, social y empresarial, el mu-

nicipio de Florencio Varela se propuso potenciar las capacidades del territorio: las productivas y también las de recursos humanos, de forma tal de poder aprovechar todo el abanico de oportunidades locales.

Como instancia previa al diseño de herramientas municipales de fomento a la producción, se fortalecieron las estadísticas productivas municipales de manera tal de contar con un primer diagnóstico de la situación de los sectores económicos más importantes en el distrito. Se elaboraron indicadores trimestrales del sector industrial, comercial y de la construcción, que representan el 50% de la actividad económica municipal y se comenzó a llevar a cabo un relevamiento a establecimientos industriales. La importancia de trabajar en dicho relevamiento surgió como necesidad de poder contar con una amplia base de datos que dé cuenta de la cantidad de empresas industriales del distrito y su estado en cuanto a la habilitación municipal para operar. Posteriormente, se implementó el Sistema de Ventanilla Única para agilizar el proceso de habilitación e impulsar a las empresas a regularizar su situación. Asimismo, se llevaron a cabo diversos relevamientos a productores hortiflorícolas para tomar conocimiento del tipo de explotación que llevan adelante (a campo o bajo cubierta).

Las acciones ejecutadas por el municipio pueden clasificarse en aquellas tendientes a:

a) Diversificar el mercado

Como se ha mencionado anteriormente, las pymes como también las productoras y los productores hortiflorícolas orientan su producción hacia el mercado interno, particularidad que los vuelve más vulnerables ante fluctuaciones del ciclo económico. La imposibilidad de adaptar rápidamente la oferta a cambios bruscos en la demanda hace que peligre en el tiempo cada unidad negocio del distrito. En este sentido desde el municipio de Florencio Varela, se comenzó a trabajar en la ampliación del mercado donde colocar la producción.



Por un lado, se gestiona un programa de fomento a las exportaciones destinado principalmente a las pymes, que verdaderamente necesitan del apoyo municipal, por cuanto las empresas más grandes cuentan con recursos suficientes y en la mayoría de los casos con áreas exclusivas de comercio internacional para lograrlo. El trabajo realizado consiste en la asistencia técnica a exportadoras y exportadores (potenciales, efectivas o efectivos), para que puedan mejorar su *performance*. Las consultas más frecuentes son acerca de posibles importadoras extranjeras o importadores extranjeros, estudios de mercado, ferias internacionales, normas del Mercosur y estadísticas de comercio internacional. Además de asesor, el municipio cumple un rol de intermediación, no solo entre la posible importadora o el posible importador y la empresa varelense, sino también entre esta y diversas instituciones como pueden ser embajadas, para dar a conocer la oferta exportable del distrito.

Entre sus limitaciones, la experiencia argentina da cuenta de la brecha existente entre el deseo exportador y los requisitos y recursos necesarios para iniciarse y mantenerse activo en la operatoria del comercio internacional, por lo que en general sus objetivos se alcanzan en el largo plazo. Además, gran parte del éxito de este programa depende más de variables exógenas para el gobierno local que de su propio esfuerzo, tal es el caso de una eventual devaluación del tipo de cambio, lo que en contextos desfavorables dificulta su sustentabilidad.

A su vez se realizan acciones para sostener y ampliar el mercado interno. Estas se basan fundamentalmente en nuevos canales de comercialización para productos locales. Las ferias se orientan a productos hortiflorícolas y de tipo artesanal, variando tanto la periodicidad como el lugar donde se realizan, haciendo que el productor pueda ofrecer su producción en diversos barrios del distrito. Algunas tienen carácter sistemático, realizándose de manera semanal y con un público más bien local y otras se organizan una o dos veces al año como un evento de mayor envergadura, ampliándose así el espectro de consumidores a la esfera regional.

Asimismo, estas ferias se convierten en áreas de oportunidad para que la productora primaria o el productor primario puedan apropiarse del valor que genera, prescindiendo de intermediarias o intermediarios, ofreciendo producción fresca, de mayor calidad y a precios más bajos para quien consume. Así también se generaron asociaciones de productoras y productores, posibilidades comerciales, capacitaciones y estrechos vínculos entre el ámbito educativo, el municipio y el sector productivo en cuestión, logrando una especie de asociación público-privada, en la cual se aprovechan espacios municipales, se fortalece el capital social y se genera un entorno propicio para la producción y el empleo.

Gracias al desarrollo comunicacional en cuanto al uso de redes y de la página web, se diseñó un paseo virtual como nuevo y moderno canal comercial en el que emprendedores del distrito publican sus manufacturas, pudiéndose iniciar la compra en línea.

#### b) Fortalecer el entramado productivo local

Bajo un programa exclusivo de interacción y vinculación entre actores locales se busca generar una robusta red de proveedoras y proveedores locales que agregue valor y trabajo en origen. Dicho programa nace de haber advertido la escasa articulación, por un lado, entre empresas del sector industrial y por otro, entre este sector, el sector hortiflorícola y quienes comercian en el distrito. Esto conducía a tener empresas, productoras y productores de otros municipios como proveedoras, proveedores, clientas y clientes, lo que implicaba, en principio, mayores costos logísticos por el traslado de la mercancía. A tal fin, se comenzaron a relevar por industria los insumos y productos utilizados y derivados del proceso productivo, de manera tal de ligar cada demanda con una respectiva oferta local.

Toda cadena productiva comprende los siguientes actores: productoras, productores, industrializadoras, industrializadores, comercializadoras y comercializadores. Cuando no se encuentran en articulación, se suscitan problemas presentes en cualquier red de valor. Esto es, muchas pequeñas productoras y muchos pequeños productores no tienen poder negociación a la hora de vender su producción ni tampoco la posibilidad de participar en los eslabones siguientes de la cadena productiva. Por parte de las industrializadoras y los industrializadores, el problema más común es el desabastecimiento de la materia prima para procesar y luego, para el comercializador, la falta de producto para abastecer el mercado. Por lo anterior, poder contar con una red de proveedores locales mejora la competitividad de quienes participan, asegurando la creación de valor y trabajo dentro del municipio.

### c) Incrementar la productividad

Se creó en el municipio un banco de proyectos productivos innovadores con la motivación de destrabar el nudo crítico de acceso al financiamiento que tienen las pymes y brindarles asistencia técnica y acompañamiento en el diseño y la evaluación de proyectos de inversión productiva. La dificultad para concretar proyectos productivos se debe a que la estructura pyme fuerza a priorizar cuestiones administrativas y relegar estrategias de largo plazo, necesarias para la expansión de cualquier unidad negocio. Dicho de otro modo, las pymes no cuentan ni con los recursos humanos ni con el tiempo para formular un proyecto productivo que les permita acceder a una línea de financiamiento.

Al participar el municipio activamente en todo el ciclo de vida del proyecto, no solo concreta una idea productiva, sino que también encamina y guía el proceso de desarrollo, priorizando aquellas propuestas que promueven el fortalecimiento productivo.

Para aumentar la productividad del sector hortiflorícola del distrito, se está promoviendo su tecnificación con un programa de asistencia técnica, en la que un cuerpo profesional compuesto por veterinarias, veterinarios, ingenieras agrónomas, ingenieros agrónomos, así como técnicas y técnicos rurales realizan periódicas visitas a las explotaciones, asesorando en la materia y sugiriendo medidas concretas de mejoras y cambios en el modo de producción.

#### d) Atraer nuevas inversiones y ordenar el territorio

El municipio de Florencio Varela cuenta con el Parque Industrial y Tecnológico (PITEC), en el que se brinda infraestructura y se concentran firmas industriales. Esto favorece la planificación urbana y las complementariedades productivas.

Para atraer nuevas inversiones y fomentar el PITEC y la futura creación de otro tipo de aglomeraciones, el municipio incorporó en su ordenanza fiscal un régimen de promoción para actividades a realizar dentro del sector industrial planificado mixto, bajo el cual empresas que inicien una actividad industrial, comercial o de prestación de servicios pueden solicitar eximiciones de pago sobre diversas tasas y derechos, entre los cuales pueden mencionarse: los derechos de construcción e instalación o aprobación de planos de electromecánica, los derechos de habilitación de comercios e industrias, la tasa por inspección de seguridad e higiene y la tasa por servicios varios. Se otorgan hasta el 100% durante los dos primeros años, con una disminución progresiva de un 25% durante el tercer, cuarto y quinto año de actividad. En síntesis, la nueva actividad industrial radicada en el PITEC comenzará a tributar recién al sexto año de iniciada.

La promoción de conglomerados industriales persigue fundamentalmente dos objetivos: por un lado, uno de tipo urbanístico, buscando desplazar la industria de los centros urbanos para reducir los niveles de

contaminación y, por otro, uno de índole desarrollista, donde la competitividad de la empresa es potenciada al concentrarse junto a otras empresas en un mismo espacio, ya que se generan externalidades, contribuyendo a la disminución de los costos producción y de transporte.

El régimen de promoción descrito se incluyó en la ordenanza fiscal del año 2015, circunscribiéndose solo a proyectos productivos que se instalasen en el PITEC. Como medida superadora, se amplió el espectro beneficiario incluyendo en la ordenanza fiscal de 2017 el Régimen Especial de Incentivo a la Inversión y al Crecimiento del Empleo Formal y el Régimen Especial para Microempresas, con un esquema de exenciones impositivas similar al del PITEC.

La atracción de nuevas inversiones es también importante puesto que en el largo plazo las empresas radicadas comenzarán a formar parte de su base tributaria. Para promover el desarrollo deseado, es necesario que la administración local fortalezca sus capacidades, pues si se quiere dar continuidad a cada política es importante contar con un municipio financieramente sostenible, técnicamente preparado y con una agenda de gobierno sólida y planificada. Vale decir, la capacidad fiscal municipal, si bien no es condición suficiente, es condición necesaria para lograr un desarrollo local.

#### e) Generar empleo

El municipio asumió un rol activo de intermediario entre la oferta y la demanda laboral existente en el distrito, diseñando un portal web de empleo como espacio de confluencia entre los perfiles que requieren las empresas y los recursos humanos disponibles. A tal fin, se procesan en la bolsa de empleo municipal los currículum vitae de quienes se postulan, clasificándolos por rubros, se seleccionan candidatas y candidatos que se adecuen al perfil buscado y se entrevistan de manera tal que la empresa cuente con una preselección de las aspirantes y los aspirantes.

Asimismo, se planificó la creación de un centro de gestión del conocimiento como lugar articulador de formaciones laborales específicas, donde cada sector productivo pueda encontrar una oferta laboral adecuada a sus requerimientos.

Asimismo, en el Régimen Especial de Incentivo a la Inversión y al Crecimiento del Empleo Formal comentado anteriormente, se incorpora entre las condiciones que la postulante o el postulante para recibir el beneficio debe cumplir el requisito de contratar como mínimo cinco empleadas o empleados en relación de dependencia con domicilio en Florencio Varela. Asimismo, en la Exención por Crecimiento del Empleo se establece que las empleadoras y los empleadores que acrediten fehacientemente haber incrementado su planta de personal respecto del período fiscal anterior podrán gozar de reducciones de hasta el 50% de las tasas por servicios varios, del servicio de inspección de motores y del derecho de publicidad y propaganda.

Todas las acciones municipales descriptas anteriormente tienden a generar empleo en el distrito. Más allá de estas, Florencio Varela ha puesto especial interés en los emprendimientos que comenzaron a surgir en el municipio. En ese sentido, se pusieron en marcha medidas que favorecen la creación de un entorno adecuado para que cada emprendedora o emprendedor puedan crecer en su actividad, es decir, que puedan transformar una idea en un producto comercial.

A tal fin, se trabaja con la Escuela de Emprendedores donde se acompaña y capacita y se brindan importantes herramientas para ser usadas a medida que el negocio va evolucionando. Se abarcan desde la elaboración de un plan de negocios y la determinación de costos hasta el uso de las redes sociales como forma de comercialización y el desarrollo del marketing empresarial (logo de la marca), entre otros. Con esta iniciativa, se delinear los primeros pasos para generar las bases de un empresario diversificado, solidario y con mayor sentido de pertenencia local.

## f) Elaboración de un Plan de Desarrollo Productivo

Todas las herramientas municipales descritas anteriormente guardan congruencia y consistencia entre sí, por lo que forman parte de un plan integral de desarrollo productivo, en el cual al haberse considerado cada particularidad de los actores del territorio, no solo se propone saber *cuánto y dónde* crece la población y producción del municipio, sino más bien planificar *hacia dónde* (ver figura 3 en el Anexo).

## Reflexiones finales

El desarrollo local representa hoy para muchos territorios un camino potencial para mejorar los cursos de vida de sus habitantes. No obstante, ningún proceso de desarrollo se producirá de manera espontánea, sino que para lograrlo será fundamental la planificación estratégica que haga cada localidad. No existe un camino ni receta única para encarar el desarrollo económico local, por cuanto cada política planificada deberá ser diseñada a partir de un exhaustivo diagnóstico que contemple las especificidades de cada territorio y de los heterogéneos actores que le dan vida.

El perfil de desarrollo de un territorio, entendido como el conjunto de actividades asociadas a las capacidades locales, condiciona (o potencia) la generación de oportunidades laborales provocando flujos de migración masiva y selectiva que profundizan las desigualdades territoriales. Para quebrantar el círculo vicioso que se genera se requiere de la intervención del Estado.

Al respecto, no debe primar la ilusión y ambición de que sea el gobierno local quien pueda resolver las fuertes heterogeneidades económicas, sociales, poblacionales y territoriales existentes a lo largo y ancho del país. De hecho, hemos visto que el enfoque de desarrollo local colisiona con una realidad no contemplada desde la teoría. Esto no implica desconocer la existencia de casos exitosos y desacreditar el esfuerzo realizado desde los gobiernos locales en

materia de planificación y de políticas orientadas al desarrollo local, sino más bien comprender que cada comuna producto del orden mundial globalizador se encuentra inmersa en una estructura –y al mismo tiempo esta en una superestructura– que condiciona su capacidad de desarrollo.

La refundación de las prácticas políticas del ámbito local es una oportunidad para aprovechar las capacidades endógenas y la proximidad al territorio que permite procesar las demandas de una manera más efectiva. No obstante, a la hora de diseñar y ejecutar acciones en pos del desarrollo, los gobiernos locales se encuentran limitados tanto por factores externos como por factores internos. En particular, la falta de recursos económicos y humanos evidencia cierta debilidad institucional para promover procesos de desarrollo.

En este sentido, ratificamos el rol activo que todo gobierno local debe tener en lo que refiera al bienestar de su comuna. Resulta imperioso reabrir el debate del desarrollo local pero no de manera acrítica ni ingenua, sino más bien como una forma metodológica que contemple los alcances y las limitaciones que en la realidad poseen los municipios. Ser optimistas en cuanto a un gobierno hacedor y emprendedor no implica pecar de ingenuidad. La matriz productiva de todo nivel de gobierno es algo complejo de modificar y los actores del territorio difíciles de coordinar. No obstante, hay un amplio margen de acción sobre el cual el municipio puede trabajar.

El análisis del caso de Florencio Varela aquí expuesto permite avanzar en algunas explicaciones sobre las características y particularidades que pueden adoptar las políticas municipales de desarrollo local y el rol protagónico que en este puede y debe tener el municipio, considerándose como el puntapié inicial de un plan de gobierno tendiente a modificar la matriz productiva del distrito. En este sentido, y al ser Florencio Varela resultado de procesos de concentración y fragmentación urbana, con diferencias económicas notorias y disímiles capacidades para crear y distribuir riqueza, la estrategia de desarrollo y de ordenamiento territorial requiere de un proyecto que priorice la generación del trabajo y el aumento de la complejización de las actividades productivas.



Anexo

Figura 1.

El círculo vicioso y la importancia de planificar el desarrollo local

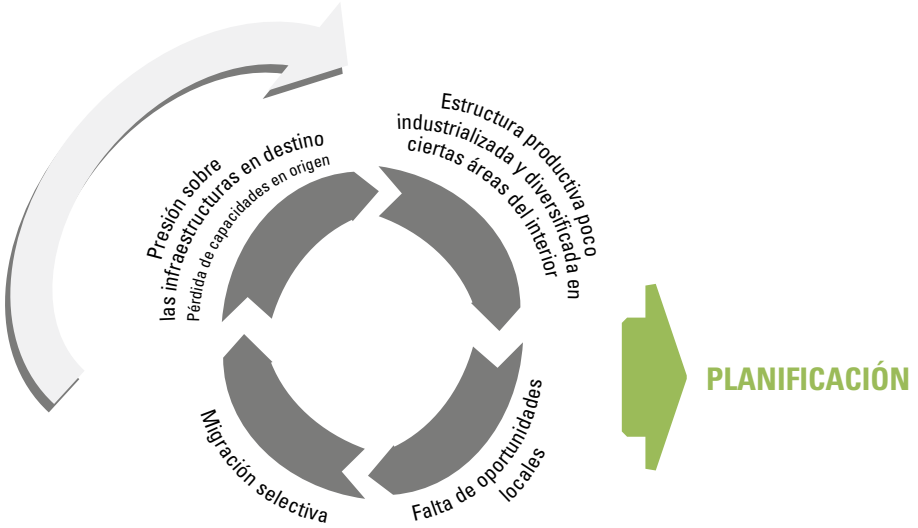
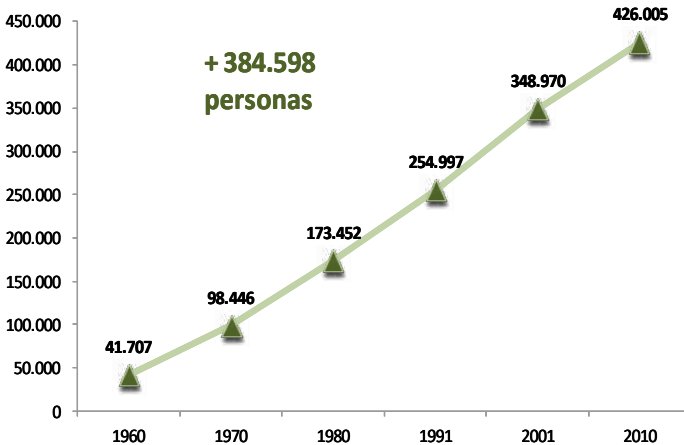


Figura 2.

Florencio Varela. Evolución de la cantidad habitantes desde 1960



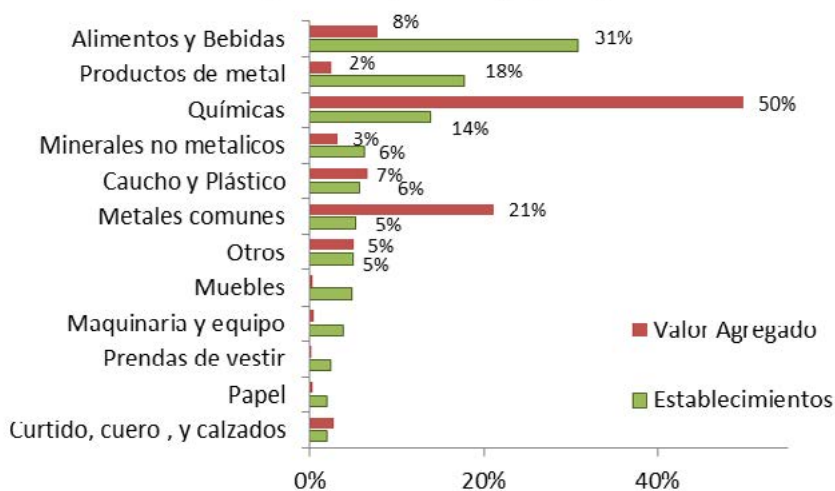
**Cuadro 1.**

Producto bruto geográfico de Florencio Varela por sector de actividad económica

Sector de actividad económica	PBG %
Agropecuario	0,7
Industria	23,6
Construcción	3,0
Resto de bienes	1,9
<b>Total de bienes</b>	<b>29,2</b>
Comercio	12,2
Hoteles y restaurantes	5,6
Transporte y comunicaciones	14,4
Intermediación financiera	1,1
Actividad inmobiliaria y empresarial	21,4
Administración pública	2,6
Resto de servicios	13,6

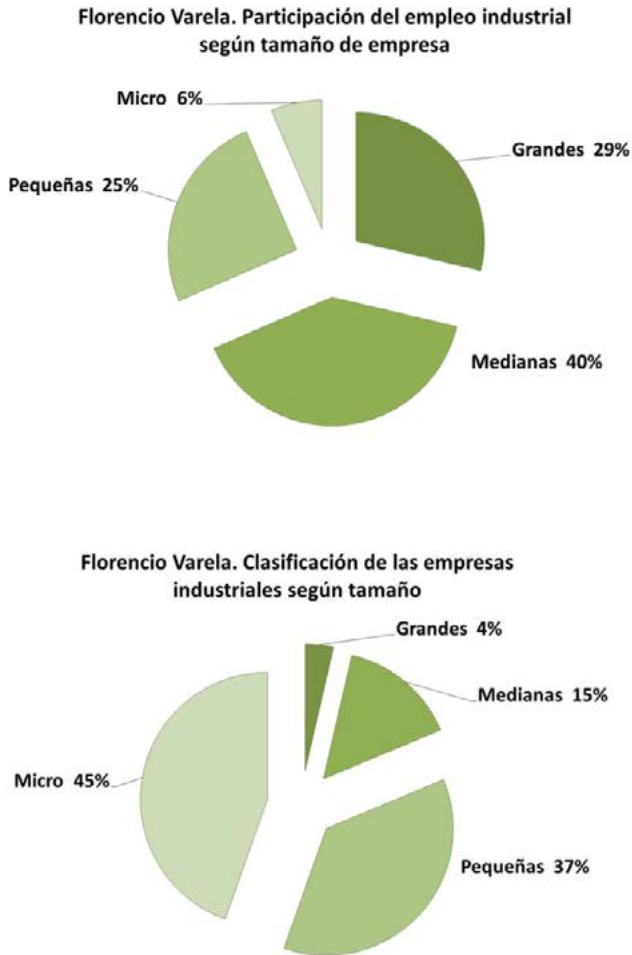
**Figura 3.**

**Florencio Varela. Porcentaje de establecimientos industriales por rubro y Valor Agregado generado .**



**Figura 4.**

Clasificación de empresas y su participación en el empleo industrial



## Cuadro 2. Resumen de las principales acciones municipales de Florencio Varela

<b>Visión</b>	Un plan estratégico productivo expresa de manera concreta el modelo de desarrollo productivo deseable de alcanzar en Florencio Varela y los lineamientos y las acciones para lograrlo. Su objeto es alcanzar una estructura productiva diversificada, generadora de valor agregado en origen y creadora de empleo local de calidad.				
<b>Ejes</b>	<b>Diversificación del mercado</b>	<b>Fortalecimiento del entramado productivo local</b>	<b>Incremento de la productividad</b>	<b>Nuevas inversiones y ordenamiento territorial</b>	<b>Generación de empleo</b>
<b>Estrategias</b>	- Fortalecimiento del comercio y la promoción de exportaciones.	- Profundización de los vínculos y el trabajo conjunto con organismos científico-técnicos.	- Asistencia técnica y acompañamiento en el diseño y la evaluación de proyectos de inversión productiva a pymes.	- Profundización de las políticas de radicación de empresas: exenciones tributarias.	- Incentivos económicos al crecimiento del empleo formal.
	- Nuevos canales de comercialización: ferias locales y paseos de compras virtual.	- Vinculación de la oferta y demanda productiva.	- Asistencia técnica a productores rurales: veterinarios, ingenieros agrónomos y técnicos rurales en trabajo de campo.	- Fortalecimiento de áreas, zonas y parques industriales.	- Bolsa de empleo municipal y portal web de empleo.
		- Red de proveedores locales.		- Consolidación de procesos de ocupación territorial.	- Escuela de Emprendedores y Centro de Gestión del Conocimiento.

## Bibliografía

- Alburqueque, F. (2001). Desarrollo local en Europa y América Latina. [https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7207/mod\\_folder/content/0/Alburqueque%20-%20Desarrollo%20econ%C3%B3mico%20local%20en%20Europa%20y%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?forcedownload=1](https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7207/mod_folder/content/0/Alburqueque%20-%20Desarrollo%20econ%C3%B3mico%20local%20en%20Europa%20y%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?forcedownload=1)
- (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Buenos Aires: OIT. Mimeo.
- (2007). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. *Revista OIDLES* (1)0
- Bosnic, C., Gisande, E. y Pollera, M. (3 - 5 de octubre de 2017). Cuando el territorio importa. Revalorización de las estrategias de desarrollo local para el caso del Conurbano Bonaerense. *Segundo Congreso de Economía Política para la Argentina “El impacto de las políticas neoliberales sobre el desarrollo económico”*. Avellaneda, Buenos Aires, Argentina
- Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo XXI-Naciones Unidas.
- Cravacuore, D. (2006). La articulación de actores para el desarrollo local. En *Desarrollo Local, una revisión crítica del debate*. Rofman, A. y Villar, A. (comps). Buenos Aires. Argentina. Espacio Editorial. pp. 37-58.
- Dabat, A. (2002). Globalización, capitalismo actual y configuración espacial del Mundo, en Basave, Dabat y otros. *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa, iiec-crim-fe-unam.
- Fernández Arroyo, N. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC-UNICEF. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1546.pdf>

Gallegos, M. y Berrettoni, D. (s.f.). *Situación fiscal municipal 2013 - heterogeneidad entre las áreas de la Provincia*. Documento de Trabajo N° 28. Buenos Aires: Dirección Provincial de Coordinación Municipal. Subsecretaría de Coordinación Económica. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. [https://www.simco.rafam.ec.gba.gov.ar/inicio/ver\\_pdf\\_publicaciones/4/131](https://www.simco.rafam.ec.gba.gov.ar/inicio/ver_pdf_publicaciones/4/131)

Martínez Nogueira, R. (2014). Apuntes de las materias Introducción a la Gestión Pública y Formulación e Implementación de Políticas y Programas. Maestría de Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés.

---- (2016). El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública. <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2751/4/%5B-P%5D%20Cap%201-El%20planeamiento%20estrat%C3%A9gico%20y%20el%20mejoramiento%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica-R.%20Mart%C3%ADnez%20Nogueira.pdf>

Matus, C. (1984). Los Fundamentos de la planificación situacional. En Autor, *Planificación, Libertad y Conflicto*. Caracas, VE: Ediciones IVEPLAN.

Merlinsky, G. y Rofman, A. (2004). Políticas de Desarrollo Local basadas en la promoción de la Economía Social en los municipios del.... Conferencia: VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Universidad Nacional de General Sarmiento- Facultad de Ciencias Sociales. Córdoba.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

- Rivas, I. (2010). Gestión ambiental para el ordenamiento territorial del partido de Florencio Varela, área metropolitana de Buenos Aires. *Revista de la Asociación Geológica Argentina* 66 (4): 535 – 543.
- Rofman, A. y Villar, A. (Comps.) (2006). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio.





ARTÍCULO 6





# LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL. EMPLEO PÚBLICO MUNICIPAL

## **MARÍA LIA DA COSTA FONTAO**

Abogada. Auxiliar letrada del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 de Quilmes. Docente e investigadora (Universidad Nacional Arturo Jauretche). Titular adjunta de Introducción al Derecho y titular de Derecho Municipal (Universidad Nacional Arturo Jauretche). Ex docente de la Facultad de Derecho (Universidad de Buenos Aires).

## **MARÍA PATRICIA RODRIGO**

Docente e investigadora (Universidad Nacional Arturo Jauretche). Titular de Sistema Municipal Argentino (Universidad Nacional Arturo Jauretche). Docente adjunta ordinaria de Historia del Siglo XX de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social (Universidad Nacional de La Plata). Docente e investigadora adjunta interina Estado y Políticas Públicas (Universidad Nacional de Moreno).

## **Resumen**

El presente capítulo se centrará en la aplicación de la nueva ley de empleo público municipal –Ley N° 14656– en la provincia de Buenos Aires, fruto de una investigación de campo sobre su implementación por parte de los gobiernos locales y la representación sindical, con el dictado de los respectivos convenios colectivos. Se observará, asimismo, el porcentaje de convenios colectivos firmados hasta la fecha, poniendo especial atención en la relación entre

el gobierno y el sindicato en los casos tratados. Partiendo de un breve diagnóstico sobre los procesos –tanto políticos como normativos– que ha sufrido el empleo público en los gobiernos locales bonaerenses, se intentará llegar a conclusiones sobre la suerte de la aplicación de la citada norma, siguiendo su derrotero desde la sanción hasta la actualidad.

## **El nuevo axioma de la relación laboral de los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires**

La Ley N° 14656 viene a renovar el vínculo laboral del empleo público municipal al constituirse en ley marco y disponer la obligatoriedad de concertar convenios colectivos de trabajo entre las trabajadoras y los trabajadores y los diferentes municipios de la provincia.

En Buenos Aires coexisten 135 municipios, con diversas problemáticas socioeconómicas, políticas y financieras. En ese contexto, la nueva ley viene a efectivizar el reconocimiento de la negociación colectiva con herramientas de análisis, reflexión y discusión de las condiciones de trabajo en el sector público. Sirve como punto de partida para establecer los lineamientos del trabajo público municipal en el siglo XXI, teniendo en cuenta la autonomía municipal, las nuevas competencias municipales, la jerarquización de la carrera pública municipal y las necesidades de su población, ya que en el presente las trabajadoras y los trabajadores dejan atrás su rol de espectadoras y espectadores para formar parte del análisis de las competencias municipales y su desarrollo.

A impulso del nuevo régimen laboral municipal instituido por el plexo normativo señalado, y a través de la herramienta de la negociación colectiva, se democratizarán las relaciones laborales en la organización pública básica de la sociedad. Es de esperar que tal proceso redunde en un mayor compromiso en cuanto a la calidad de los servicios que se prestan a la comunidad, comunidad a la que se deben y de la cual las trabajadoras y los trabajadores municipales forman parte inescindible.

La nueva ley ha transformado la forma de la vinculación al disponer que las trabajadoras y los trabajadores y los diferentes municipios –empleadores– consensúen mediante la negociación colectiva los parámetros de la relación laboral, cumpliendo con las disposiciones establecidas en los convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Es importante resaltar que antes del dictado de la Ley N° 14656 el Estado se encontraba en flagrante incumplimiento del Convenio 154 de la OIT, ratificado por nuestro país en 1988, sobre la aplicación de la negociación colectiva en el sector público, ocasionando claras responsabilidades tanto internas como internacionales.

Algunos de los puntos más salientes de la nueva ley:

- Reconoce la autonomía municipal en materia de empleo público.
- La naturaleza del vínculo laboral es contractual, lo cual elimina discusiones doctrinarias y jurisprudenciales.
- Aplica los principios protectorios de las trabajadoras, los trabajadores y los tratados internacionales de derechos humanos dentro del sector público.
- Cambia la denominación de “agente” a “trabajador” o “trabajadora”.
- Utiliza la negociación colectiva como herramienta de debate entre las trabajadoras, los trabajadores y quienes representan a los municipios.
- Reconoce el derecho de las trabajadoras y los trabajadores municipales al salario mínimo, vital y móvil.
- Garantiza el debido proceso adjetivo de las trabajadoras y los trabajadores en el marco de un procedimiento sumarial administrativo.
- Sustituye la licencia por maternidad a licencia por nacimiento o adopción, pasando de la clásica denominación de licencia del “personal femenino” a “progenitor gestante o no gestante”.
- Incorpora en materia de prevención de salud el derecho a hacer uso de licencia para la realización de exámenes de prevención de cáncer ginecomamario o del antígeno prostático.

- Incorpora la licencia para la realización de técnicas de reproducción asistida.
- Incorpora la licencia por violencia de género.
- La importancia y jerarquización de la carrera administrativa.

Luego de su entrada en vigencia, es evidente la necesidad de observar y analizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el nuevo texto para el desarrollo de una sociedad del siglo XXI.

- Con el dictado de la nueva ley, ¿avanza la autonomía de los municipios?
- ¿Cuál es su grado de aplicación?
- Representación sindical: ¿unicidad o pluralidad sindical?

### **Breve reseña de la naturaleza jurídica del empleo público**

Desde la historia de la humanidad, la relación de empleo, y en especial de empleo público, ha variado de acuerdo con las necesidades gubernamentales. Para comprender la naturaleza jurídica del vínculo laboral es importante soslayar que por empleo público se entiende la relación en la que el Estado, en cualquiera de sus tres estamentos –nación, provincia y municipio–, posee el rol de empleador y el sujeto que pone su fuerza física y su conocimiento a favor de este se denomina “trabajadora” o “trabajador”.

Algunos autores han definido el empleo público como la “actividad cumplida por personas físicas para concretar la realización de actividades esenciales y específicas del Estado” (Dr. Fernando García Pullés).

La naturaleza jurídica del vínculo ha mutado como consecuencia de las distintas doctrinas imperantes en la materia, por lo que resulta imprescindible analizarla, al igual que la implementación de la negociación colectiva y las normas que rigen la materia.

La profesionalización de la relación de empleo público surge por oposición a la patrimonialización<sup>1</sup> característica del Estado absolutista, preburocrático, respecto de los cargos públicos, y como diferenciación superadora de la dependencia de estos respecto de los partidos políticos. Surge así, como verdadera reivindicación burguesa, el principio de igualdad en el acceso al cargo público –que nuestra Constitución Nacional reproduce– y, sucesivamente, los principios de independencia y neutralidad del empleo público, la prevalencia del llamado “interés general o interés público” y la sujeción a la supremacía especial de la Administración. Esta tesis excluye totalmente la hipótesis de conflicto entre el interés profesional de la empleada o del empleado y el interés general expresado por la Administración, de la que es una servidora o un servidor (Rial, 1998).

Este modelo limitaba el desarrollo del capitalismo liberal, dado que el sistema de privilegios y acceso selectivo ponía obstáculos a la libre competencia, favoreciendo a ciertos grupos en perjuicio de otros. La excesiva politización de los cargos públicos chocaba con la racionalidad técnica demandada por la emergente sociedad industrial y con la continuidad del Estado en el tiempo (Fernández Toro, 2006).

El escenario comienza a modificarse a partir de la difusión de los presupuestos y las prácticas keynesianas, y de la conversión del Estado, por una parte, en productor de bienes y servicios y, por otra, en garante de la vigencia de la justicia social y el bienestar general.

---

1 El patrimonialismo se caracteriza por la “apropiación de los cargos del Estado para fines privados y el ejercicio del poder como si fuera un patrimonio personal o grupal”. También denominado “sistema de botín”, que operó en parte del desarrollo inicial del Estado liberal burgués, quien ganaba las elecciones o llegaba al gobierno por un golpe de Estado y establecía una dictadura lo ganaba todo (ver Fernández Toro, 2006).

El Estado meramente responsable de la seguridad y la paz pública cedió su espacio a uno con marcada presencia y decisiva gravitación en los campos económico y social. A estas nuevas funciones debía corresponder necesariamente un cambio profundo en la relación de empleo público, que se produjo primero en los hechos y luego en el régimen normativo.

Después de 1945, en el marco de expansión del constitucionalismo social, la juridicidad del derecho sindical de las empleadas públicas y los empleados públicos se consolidó definitivamente. En 1948, el Convenio 87 de la OIT impulsa y grafica esa tendencia al no excluir ni discriminar su derecho a sindicalización. Fue un avance, pero el Convenio 98 de 1949 excluyó a las funcionarias públicas y a los funcionarios públicos en la administración del Estado de la posibilidad de conveniar colectivamente. La etapa de prosperidad finaliza en los años setenta. Entonces, la necesidad de culminar el proceso de reconceptualización de la relación de empleo público se había tornado insoslayable; la incorporación de la negociación colectiva fue una consecuencia inevitable del cambio que se había iniciado.

Los métodos y niveles de negociación respondieron a las especificidades de cada país. Entre los extremos –unilateralismo rígido y negociación paritaria plena y amplia– existen infinidad de matices –de todos modos, no hay formas puras en la realidad–. En la mayoría de los países se han diseñado formas de participación del personal del Estado en la determinación de las condiciones de trabajo, aunque también es cierto que, aun en casos en que se practican los métodos más avanzados de participación paritaria, subsisten decisiones teñidas de unilateralismo.

El debate sobre este tema se inscribe en otro más complejo: el rol del Estado. El papel del Estado se corresponde con el proyecto político, con el modelo de país/provincia, y la relación de empleo público se liga necesariamente con ellos. Lo podemos percibir con claridad en la historia más reciente de nuestro país. En etapas neoliberales abiertas –la década del noventa y la actualidad–, “achicar el Estado es agrandar la Nación”, todo lo que se pueda tercerizar o



privatizar sale de la órbita estatal y la relación de empleo público se vuelve crecientemente precarizada –congelamiento de plantas estables, despidos y retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, cancelación de carrera administrativa, remuneraciones sin aportes, inestabilidad permanente vía contratación por períodos breves, subsidios, becas, etcétera–. Después de la crisis de 2001, con la revalorización del rol del Estado sobreviene la de las trabajadoras y los trabajadores estatales, con adscripción creciente a las corrientes de la nueva gestión pública que asignan a los recursos humanos un papel decisivo en el resultado de las políticas públicas. Esta visión ha sido nuevamente abandonada, lamentablemente, en nuestro país.

Si bien en los noventa se obtuvieron los instrumentos legales necesarios para la negociación colectiva –Ley N° 24185 en 1992, reforma de la Constitución de Buenos Aires en 1994, etcétera–, los acuerdos colectivos en la Administración Pública se intensificaron en la década siguiente, se consolidaron a principios del siglo XXI y ahora parecen estar desacelerados.

### **Análisis del marco internacional dado por los convenios 151 y 154 de la OIT**

El Convenio 87 de 1948 sobre libertad sindical abarca a las trabajadoras y los trabajadores del Estado, con excepción de las Fuerzas Armadas y la Policía. Como ya vimos, el Convenio 98 de 1949, sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva, excluye a las empleadas públicas y los empleados públicos, “sin menoscabo de sus derechos”.<sup>2</sup>

---

2 En el artículo 6°: “El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la Administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto”.

En 1971 se consideró específicamente la cuestión laboral de las condiciones de empleo y libertad sindical en el servicio público, en el marco de la Comisión Paritaria del Servicio Público creada por el Consejo de Administración de la OIT. En 1978, en el marco de la 63° conferencia anual de la OIT, se aprobó el Convenio 151 sobre relaciones de trabajo en la Administración Pública, juntamente con la Recomendación 159, que fijó pautas de aplicación para dicho texto normativo. En 1981 se aprobó el Convenio 154, sobre fomento de la negociación colectiva en todas las ramas de la actividad económica, incluido el Estado.

Pasaron más de treinta años hasta que la OIT equiparó en derechos a las trabajadoras y los trabajadores estatales. En la Argentina no corrían los mejores tiempos para derecho alguno. Hubo que recuperar la democracia para ratificarlos.

### *Convenio 151*

Se convirtió en derecho interno al ser ratificado por la Ley N° 23328/86, y abarca a las empleadas y los empleados de la Administración Pública, con exclusión de los parlamentarios, los parlamentarios, las magistradas, los magistrados, las funcionarias políticas y los funcionarios políticos por elección popular o nombramiento, así como el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía.

Se aplica a las organizaciones gremiales cualquiera sea su composición, es decir que están comprendidas las mixtas –por ejemplo, personal públicos/as, personal público y privado, personal gráficos de la provincia de Buenos Aires, etcétera–.

Queda vedado el despido o el causar perjuicio a una trabajadora o un trabajador por pertenecer a una organización sindical o participar “en las actividades normales de tal organización”, sin exigir que dicha participación tenga lugar “fuera de las horas de trabajo o con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”.

Establece la independencia de las organizaciones frente a las autoridades públicas y la protección contra los actos de injerencia (art. 5). Esto ha suscitado controversias, en cuanto la autoridad pública a veces actúa como quien emplea y otras como gobierno. La Conferencia estableció que cabía entender que se refería a la autoridad pública en su condición de quien emplea, pero como la distinción a veces es difícil, también quedó establecido que ello no significa que “las autoridades públicas, cualquiera que fuese la calidad en que actuaban, estuvieran facultadas para adoptar medidas que pudiesen socavar las garantías a que se refería este artículo”.

La participación en la determinación de las condiciones de empleo (art. 7) es uno de los preceptos de mayor relevancia del Convenio 151. Se refiere al fomento de mecanismos de negociación y participación en la determinación de las condiciones de empleo. La negociación habrá de realizarse con las organizaciones de empleadas públicas y empleados públicos, pero los demás métodos alternativos quedarán abiertos para otro tipo de representantes de las empleadas y los empleados. Los métodos alternativos previstos se reducen a la consulta y las negociaciones oficiosas o institucionalizadas.

La cuestión de la fijación de salarios mediante la negociación y su relación con las normas presupuestarias y la planificación de gastos públicos ha motivado diversas controversias. Lo cierto es que ni la Comisión de Expertos ni el Comité de Libertad Sindical han admitido que el órgano parlamentario rechace lo acordado en un convenio o impida la aplicación de un laudo.

La solución de conflictos propugna la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, como la mediación, la conciliación y el arbitraje. Es un tema que originó múltiples debates por diferencias de interpretación, los cuales se resolvieron de la siguiente manera:

La norma se refiere exclusivamente a los conflictos de intereses; [...] lo dispuesto no interfiere en la cuestión del derecho de huelga, ni en un sentido ni en otro; [...] la negociación abarca tanto los procedimientos

formales como los informales; [...] el arbitraje puede ser tanto de naturaleza voluntaria como obligatoria (Convenio 151, art. 8°).

Los derechos civiles y políticos establecen que

Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos políticos y civiles esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones (Convenio 151, art. 9°).

### *Convenio 154*

Este convenio tiende a consolidar y asegurar la metodología de la negociación colectiva, procurando su aplicación efectiva y equitativa. Adoptado en la Conferencia celebrada en 1981, el convenio –ratificado por Ley N° 23544 de 1988– fomenta la negociación colectiva e incluye expresamente a la Administración Pública. Admite que la práctica o la legislación nacional pueden fijar modalidades particulares de aplicación y contempla la posibilidad de ser aplicado a las Fuerzas Armadas y la Policía, pudiendo la legislación o la práctica nacional determinar hasta qué punto las garantías previstas son aplicables a estos sectores.

Define la negociación colectiva, que

Comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador o un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores y una organización o varias organizaciones de trabajadores, con el fin de fijar condiciones de trabajo y regular las relaciones entre empleadores y trabajadores.

Esta cláusula, al igual que la tercera, es de tal amplitud que cabrían desde el convenio marco hasta el convenio de empresa. Privilegia el sindicato, ya que determina que la negociación directa –por empresa– no puede utilizarse en menoscabo de las organizaciones sindicales.

Fomenta el uso de reglas de procedimiento convenidas entre las partes y la no obstaculización por falta de reglas. Y propicia procedimientos de solución de conflictos apropiados (cláusula quinta, apartados b, c y d).

## **Sistema de negociación colectiva en la Administración Pública argentina**

La Ley 24.1853 establece las disposiciones por las que se registrarán las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleadas y empleados. Fue producto de profusas negociaciones y de la férrea voluntad del diputado Germán Abdala para obtener el consenso necesario para su sanción. La ausencia de promulgación expresa es un indicador del “entusiasmo” que despertó en el Poder Ejecutivo.

Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires *podrán adherir* al sistema de negociación instituido, de conformidad con las reglamentaciones que dicten sus órganos competentes (art. 2). El Decreto Reglamentario N° 447/93 estipula que los convenios de adhesión con las provincias deberán celebrarse por escrito con intervención del Ministerio de Trabajo y contemplarán previsiones acerca de los procedimientos de instrumentación a nivel provincial y municipal de los acuerdos celebrados a nivel nacional. Si bien no se ha utilizado el mecanismo de adhesión en los principales distritos, la ley nacional sirvió de antecedente a las normas de similar naturaleza sancionadas por las legislaturas.

Como exclusiones en la aplicación de esta ley encontramos:

---

3 Promulgada de hecho en diciembre de 1992. Además del proyecto que resultó aprobado, se habían presentado otros tres suscritos por diferentes legisladores. Véase cuadro comparativo de tales proyectos en Rial (1998: 547).

- La presidenta o el presidente y la vicepresidenta o el vicepresidente de la Nación y la procuradora o el procurador general de la nación.
- La fiscal o el fiscal general de investigaciones administrativas, las fiscales adjuntas y los fiscales adjuntos.
- Las ministras, los ministros, las secretarias, los secretarios, las subsecretarias y los subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, la procuradora o el procurador del Tesoro de la Nación, las funcionarias o los funcionarios superiores, las asesoras y los asesores de gabinete.
- Las personas que, por disposición legal o reglamentaria emanadas de los poderes del gobierno, ejerzan funciones asimilables o de jerarquía equivalente a los cargos mencionados.
- El personal militar y de seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía Federal, Servicio Penitenciario Federal u organismos asimilables.
- El personal diplomático comprendido en la Ley de Servicio Exterior, que reviste en jerarquías superiores que requieran acuerdo del Senado.
- El clero oficial.
- Las autoridades y las funcionarias directivas y los funcionarios directivos o superiores de entes estatales u organismos descentralizados nacionales.
- El personal que requiera un régimen particular por las especiales características de sus actividades, cuando así lo resuelva el Poder Ejecutivo Nacional mediante resolución fundada (Decreto Reglamentario N° 447/93: previo al dictado del acto que excluye al personal, deberá consultarse a la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General).
- Los sectores de la Administración Pública Nacional que a la fecha de la sanción de la ley se encuentren incorporados al régimen de las convenciones colectivas de trabajo, a no ser que por acuerdo de las partes se optara por el sistema que la nueva norma establece.

### *La representación de las empleadas públicas y los empleados públicos*

Será ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación nacional según lo establecido en el artículo 6°.

Cuando no hubiera acuerdo entre las asociaciones sindicales con derecho a negociar respecto de la conformación de la voluntad del sector trabajador en la comisión negociadora, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá a definir –de conformidad con la reglamentación– el porcentaje de votos que le corresponda a cada parte. A tal fin, tomará en cuenta la cantidad de afiliadas y afiliados cotizantes que posea cada asociación en el sector que corresponda.

El artículo 4° de la reglamentación dice que, en caso de existir más de una asociación sindical con personería gremial y actuación nacional, el número de votos que corresponda a cada una de ellas será proporcional a la cantidad de afiliadas y afiliados cotizantes que se desempeñen en la Administración Pública Nacional.

### *La representación del Estado*

Será ejercida por la ministra o el ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos y la secretaria o el secretario de la Función Pública o sus respectivas y respectivos representantes con jerarquía no inferior a subsecretaria o subsecretario, quienes serán responsables de conducir las negociaciones con carácter general. En el caso de establecerse negociaciones con alcance sectorial, la representación se integrará, además, con las ministras, los ministros o titulares de la respectiva rama de la Administración Pública Nacional.

Podrá disponerse, también, la designación de otras funcionarias, otros funcionarios, otras asesoras u otros asesores con experiencia en materia laboral a efectos de integrar la representación estatal y colaborar en las negociaciones.

### *Ámbitos general y sectorial*

La negociación colectiva podrá realizarse dentro de un ámbito general o sectorial. Para cada negociación se integrará una comisión negociadora de la que formarán parte quienes represente al Estado empleador y quienes representen a las empleadas públicas y los empleados públicos, bajo la coordinación de la autoridad administrativa del trabajo.

En el caso de negociaciones en el ámbito sectorial, intervendrán conjuntamente las asociaciones con personería gremial que correspondan a dichos ámbitos y aquellas que en el orden nacional incluyan a este sector en su ámbito de actuación.

### *Comisión negociadora a pedido*

Las representantes y los representantes del Estado empleador o de las empleadas públicas y los empleados públicos podrán proponer a la otra parte la formación de una comisión negociadora, indicando por escrito las razones que justifiquen el pedido y las materias objeto de la negociación. El pedido deberá ser notificado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el que, mediante el dictado del acto respectivo, constituirá la comisión negociadora.

### *Alcances de la negociación. Exclusiones*

La negociación colectiva regulada por la Ley N° 24185 será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional, las facultades de dirección del Estado, el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.

Las tratativas salariales o aquellas referidas a las condiciones económicas de la prestación laboral deberán sujetarse a lo normado por la ley de presupuesto y a las pautas que determinaron su confección.



### *Principio de buena fe*

Las partes están obligadas a negociar de buena fe, lo cual implica los siguientes derechos y obligaciones:

- La concurrencia a las negociaciones y a las audiencias citadas en debida forma.
- La realización de las reuniones que sean necesarias, en los lugares y con la frecuencia y periodicidad que resulten adecuadas.
- La designación de negociadoras y negociadores con idoneidad y representatividad suficientes para la discusión del tema que se trata.
- El intercambio de la información necesaria a los fines del examen de las cuestiones en debate.
- La realización de los esfuerzos conducentes a lograr acuerdos que tengan en cuenta las diversas circunstancias del caso.
- Sin perjuicio de las sanciones que legalmente correspondan ante el incumplimiento de estas obligaciones por alguna de las partes, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá dar a conocimiento público la situación planteada a través de los medios de difusión adecuados.

### *Autoridad de aplicación*

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es la autoridad administrativa de aplicación de la ley, y en ejercicio de sus funciones está facultado para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo.

Cuando no logre avenir a las partes, podrá proponer una fórmula conciliatoria. A tal fin, está autorizado para realizar estudios, recabar asesoramiento y, en general, requerir toda la información necesaria a efectos de posibilitar el más amplio conocimiento de la cuestión de que se trate.

### *Acta acuerdo*

El acuerdo que se suscriba constará en un acta, que deberá contener:

- Lugar y fecha de su celebración.
- Individualización de las partes y sus representantes.
- El ámbito personal de la aplicación, con mención clara del agrupamiento, sector o categoría del personal comprendido.
- La jurisdicción y el ámbito territorial de aplicación.
- El período de vigencia.
- Toda mención conducente a determinar con claridad los alcances del acuerdo.

### *Ultraactividad*

Vencido el término de vigencia de una convención colectiva, se mantendrán subsistentes las condiciones de trabajo resultantes, al igual que las normas relativas a contribuciones y demás obligaciones asumidas por el Estado empleador. Todo ello hasta que entre en vigencia un nuevo acuerdo, siempre que en el anterior no se haya convenido lo contrario.

### *Cuota solidaria a favor de la entidad gremial signataria*

Las cláusulas de los acuerdos por las que se establezcan cuotas de solidaridad a cargo de las empleadas y los empleados y a favor de las asociaciones de trabajadoras y trabajadores participantes en la negociación podrán tener validez tanto para quienes estén afilia/as como para quienes no lo estén, según se haya pactado, debiendo cumplirse con lo establecido por el artículo 33 de la Ley N° 23551.

### *Vigencia de los acuerdos*

Los acuerdos rigen formalmente a partir del día siguiente al de su publicación y se aplican desde entonces a todas las empleadas y todos los empleados, así como los organismos y entes comprendidos.

### *Desacuerdo. Instancia obligatoria de conciliación*

En caso de desacuerdo en el desarrollo de las negociaciones, o que se suscite un conflicto ocasionado por cuestiones que puedan ser materia de ellas, cualesquiera de las partes deberán comunicarlo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para formalizar los trámites de la instancia obligatoria de conciliación.

El Ministerio podrá también intervenir de oficio si lo considerara oportuno, en atención a la naturaleza del conflicto, siendo de aplicación lo dispuesto por la Ley N° 14786 (art. 16).

### *Mediadores*

Las asociaciones sindicales, las representantes y los representantes del Estado empleador, así como la autoridad administrativa del trabajo podrán proponer un listado de personas que actuarán como mediadoras, quienes serán de reconocida experticia en materia de relaciones laborales en el sector estatal, y con práctica en la negociación colectiva.

Las partes, de común acuerdo, seleccionarán del listado propuesto a quien actuará o quienes actuarán en la mediación, no pudiendo designar a otra persona que las que integren dicho listado, salvo acuerdo expreso y unánime.

En caso de falta de acuerdo sobre la designación de la persona mediadora, y siempre que las partes quieran continuar con este procedimiento, esta será designada por la autoridad administrativa del trabajo.

### *Mecanismos de autorregulación*

Al comienzo de las negociaciones, las partes procurarán acordar mecanismos de autorregulación del conflicto, tales como:

- Suspensión temporaria de la aplicación de las medidas que originan el conflicto.
- Abstención o limitación de las medidas de acción directa que pudieran afectar la prestación de servicios públicos esenciales durante los períodos críticos.
- Establecimiento de servicios mínimos cuya prestación deba ser garantizada durante la realización de medidas de acción directa, notificando a la autoridad de aplicación, con cinco días de anticipación, las guardias mínimas.

### *Criterios de interpretación aplicables*

Los regímenes convencionales que se establezcan como consecuencia de la ley, de negociación colectiva para el sector público nacional, se regirán por criterios de interpretación e integración de normas generales que rijan la materia, por lo que no resultan de automática aplicación las disposiciones de la Ley N° 20744 (texto ordenado del Decreto N° 390/76).

Los preceptos de la ley de negociación colectiva se interpretarán de conformidad con el Convenio 154 de la OIT sobre el fomento de la negociación colectiva, ratificado por la Ley N° 23544.

El primer convenio colectivo al que se arribó como producto de las negociaciones realizadas sobre la base de la Ley N° 24185 y su decreto reglamentario, suscrito originariamente por un solo sindicato (Unión del Personal Civil de la Nación [UPCN]), fue homologado por el Decreto N° 66/1999.

En 2006 fue sustituido por otro convenio colectivo, esta vez firmado por los dos gremios con representación en la paritaria general (UPCN y ATE) y homologado por el Decreto N° 214/06.

## **Participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales**

La Ley N° 25.674, que modifica la Ley N° 23551 de Asociaciones Profesionales de Trabajadores, dispuso en su artículo 1° que cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales debe contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en función de la cantidad de trabajadoras de la rama o actividad de que se trate.

Tal como expresa el decreto reglamentario de la Ley N° 25674, esta tiene como antecedente el artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, y lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Ley N° 23179, que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

La finalidad de la norma ha sido lograr la integración efectiva de las mujeres en la actividad sindical. Con el propósito de que en todas las asociaciones sindicales se otorgue un tratamiento homogéneo al tema, se dictó el Decreto Reglamentario N° 514/2003, que establece los criterios generales para su aplicación, tratando de evitar posteriores impugnaciones intrasindicales o judiciales. Dicho decreto dispone:

Artículo 1° - Para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 1° de la Ley N° 25.674, previo a la constitución de las comisiones negociadoras a que se refieren el artículo 4° de la Ley N° 23.546 y su modificatoria N° 25.250 y el artículo 6° del Decreto N° 447/93, la o las asociaciones sindicales de cualquier grado deberán, juntamente con la designación de sus representantes, denunciar con carácter de declaración jurada, la cantidad porcentual de mujeres, sobre el total de los trabajadores que se desempeñan en el ámbito de negociación correspondiente, a fin de que la autoridad de aplicación verifique que se ha cumplido con la participación proporcional de mujeres que establece el citado artículo 1° de la Ley N° 25.674.

Sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 25.674, en caso de que se incumpla la obligación establecida en el párrafo precedente o en caso de que la cantidad porcentual de mujeres denunciada fuera inferior a la cantidad porcentual de mujeres que se desempeñan realmente en el ámbito de negociación correspondiente, la autoridad de aplicación intimará a la organización sindical para que en el plazo de CINCO (5) días subsane la deficiencia, bajo apercibimiento de no constituir la comisión negociadora.

### **Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional**

En la Administración Pública Nacional, y como consecuencia de la normativa sobre convenciones colectivas, se dictó la Ley N° 25164 (de 1999) por la cual la relación de empleo público queda sujeta a los principios generales establecidos en la ley marco, los que deberán ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren (Ley N° 24185). Los derechos y las garantías acordados en esta ley para las trabajadoras y los trabajadores que integran el servicio civil de la nación constituirán mínimos que no podrán ser desplazados en perjuicio de estos en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la citada Ley N° 24185.

La norma comprende a quienes prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, incluso entes jurídicamente descentralizados. Quedan excluidos del ámbito de aplicación el personal del Poder Legislativo Nacional y del Poder Judicial de la Nación, que se rigen por sus respectivos ordenamientos especiales.

### **Convenciones colectivas en la provincia de Buenos Aires**

El primer antecedente de las negociaciones colectivas en la provincia de Buenos Aires fue el título III del decreto de necesidad y urgencia dictado en acuerdo de ministros en febrero de 1991, reglamentado por el Decreto N° 1198/91 en mayo del mismo año. Estas normas reconocen al Poder Ejecutivo la potestad de recurrir a la negociación colectiva en numerosas materias que

hacen a la relación entre el Estado y sus empleadas y empleados. Si bien estaban vigentes, nunca llegaron a aplicarse.

En la reforma de 1994 se incorporó en la Constitución de la provincia (artículo 39 inciso 4) el derecho de las trabajadoras y los trabajadores del sector público a negociar colectivamente sus condiciones laborales. La disposición trajo como consecuencia fundamental que todo cambio de las condiciones de trabajo –remuneraciones, carrera, régimen de licencias, etcétera– deba ser acordado por el Estado empleador con quienes representan a las trabajadoras y los trabajadores.

Sin perjuicio de lo establecido en el art. 103, inc. 12 de esta Constitución, la provincia garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo y la sustanciación de los conflictos colectivos entre el Estado provincial y aquellos a través de un organismo imparcial que determine la ley. Todo acto o contrato que contravenga las garantías reconocidas en el presente inciso será nulo.

En diciembre de 2000, la Legislatura provincial sancionó una ley sobre negociación colectiva que fue vetada por el Poder Ejecutivo.

A finales de 2003, el gobierno provincial convocó a las asociaciones sindicales representantes de las trabajadoras reguladas y los trabajadores regulados por la Ley N° 10430 y de todos aquellos regímenes en que dicha ley es de aplicación supletoria a conformar una mesa de diálogo. Este ámbito, coordinado por el Ministerio de Trabajo de la provincia, comenzó a trazar a través del consenso las líneas de acción que subsanaran las situaciones descritas en el diagnóstico. En primer término, surgió la necesidad de encontrar un marco legal que regulase la actividad de dicha mesa, determinando las representaciones, los principios rectores de la negociación y las temáticas sometidas a discusión. Paralelamente, se conformaron nuevos espacios de discusión con gremios representantes de trabajadoras y trabajadores docentes y judiciales. En los primeros días del mes de abril del mencionado año, la Legislatura de la

provincia de Buenos Aires transformó en ley el proyecto de convenciones colectivas de trabajo para los empleados públicos (Ley N° 13453).

Algunos de los logros más significativos obtenidos en las negociaciones colectivas, tanto a nivel general como sectorial, fueron:

- A partir del 1° de julio de 2005 se acordó en las negociaciones colectivas a nivel general que toda designación de una subdirectora o un subdirector tanto como la de jefas o jefes de departamento sea realizada por proceso de selección tomando como base la guía orientativa para selección de personal elaborada por la Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Se realizó un informe actualizado de la cantidad de trabajadoras precarizadas y trabajadores precarizados de los distintos organismos de la Administración Pública en condiciones para el pase a planta permanente. Esta situación fue tratada en paritarias sectoriales y se logró la regularización de aproximadamente 10.000 personas.
- Durante 2005 se conformó una Subcomisión de la Carrera Administrativa a fin de avanzar en la reformulación del régimen de empleo público y recuperar la carrera profesional administrativa.
- Se consensuó la realización de un programa de terminalidad de estudios primarios y secundarios para todas las empleadas y todos los empleados de la provincia.

### **Algunas características de la Ley N° 13453 y su aplicación**

- La ley de negociaciones colectivas excluye expresamente al personal policial, ministras, ministros, subsecretarias, subsecretarios, autoridades superiores de entes autárquicos y del clero, trabajadoras y trabajadores docentes y judiciales, entre otras y otros (art. 2°).



- Rige para las negociaciones en el ámbito de la Administración Pública (alrededor del 30% del personal).
- La Administración Pública está representada por la ministra o el ministro de Economía y la secretaria o el secretario general de la gobernación o aquellas funcionarias o aquellos funcionarios en quienes deleguen su competencia. En el ámbito sectorial, la representación está además integrada con las funcionarias y los funcionarios de mayor rango del organismo o jurisdicción, o en quienes estas o estos la deleguen. Todas las jurisdicciones pueden participar de las reuniones de comisión negociadora general.
- La representación de las empleadas y los empleados en las negociaciones de carácter general está ejercida por veintinueve asociaciones sindicales con personería gremial habilitadas para participar.
- La negociación podrá revestir el carácter de general o sectorial. Se integrarán comisiones negociadoras para ambas –de las que son parte quienes representan a las trabajadoras y los trabajadores estatales y quienes representan al Estado empleador– que, coordinadas por la autoridad de aplicación, adoptarán las decisiones por acuerdo. La Ley prevé el mecanismo de votación para los casos en que no haya acuerdo (art. 8°).
- La negociación colectiva puede comprender todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las vinculadas a la prestación de servicios y condiciones de trabajo. Quedan excluidas la facultad de dirección del Estado en cuanto a la organización y conducción de la Administración Pública provincial, comprensiva de su estructura orgánica, y el principio de idoneidad como base del ingreso y la promoción de la carrera administrativa.

- En mayo de 2008 se constituyó una comisión paritaria a fin de tratar el proyecto de creación y funcionamiento del órgano imparcial para sustanciar los conflictos colectivos, de acuerdo con lo que establece la Constitución provincial.
- Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público (CoMI-SaSEP), creada para proponer políticas públicas vinculadas a las condiciones y medio ambiente de trabajo de las empleadas y los empleados del Poder Ejecutivo provincial, atendiendo fundamentalmente las cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y la salud de todas las personas que se desempeñen en las dependencias públicas (Resolución del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno N° 391, Resolución del Ministerio de Trabajo N° 164 y Resolución de la Secretaría General N° 145).
- Comisión Técnica Salarial. Funcionó en 2008 para tratar entre las partes aspectos técnicos de las recomposiciones salariales encaradas.

## **Análisis del nuevo régimen municipal de la provincia de Buenos Aires**

### *Breve reseña de la sanción de la Ley N° 14656*

La Ley N° 14656 es el resultado de la lucha de la clase obrera del sector público municipal que, luego de años de reclamar por el reconocimiento de sus derechos laborales, la dignificación de su tarea cotidiana, la jerarquización de la carrera administrativa, el pago de un salario digno y la implementación de la negociación colectiva, el gobierno de la provincia de Buenos Aires reconoció al dictar la nueva ley marco de empleo público municipal, dejando atrás la vieja ley de precarización laboral (Ley N° 11757). La procesión de este peregrinaje estuvo a cargo de la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses de la provincia de Buenos Aires (Fe.Si.Mu.Bo.), que encabeza Rubén García, y que

presentó a través del diputado Hernán Doval el proyecto de la que es hoy la nueva ley que regula el vínculo público municipal.

La FeSiMuBo representa a la mayoría de las trabajadoras y los trabajadores municipales de la provincia de Buenos Aires y forma parte de la Confederación de Trabajadores Municipales de la República Argentina (CTM). Cabe recordar que, para esa instancia, la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires había declarado la inconstitucionalidad de más de sesenta artículos de la vieja ley, en los autos caratulados “Municipalidad de San Isidro c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad de la ley 11.757”, Causa N° I. 2021, por vulnerar la autonomía municipal consagrada en la Constitución Nacional.

El proyecto de la Ley 14.656 fue presentado en el transcurso del año 2013, y durante su tratamiento sufrió variadas modificaciones hasta la sanción de la norma en 2014.

En una entrevista realizada, Rubén García, representante de la organización sindical, expresó:

en los avatares de las negociaciones del proyecto, las modificaciones que se implementaron no alteraron lo central del mismo, toda vez que la negociación colectiva fue receptada, lo que significó una mayor participación de los trabajadores en la determinación de sus condiciones de trabajo.

Asimismo, agregó:

el éxito alcanzado con la sanción de la Ley 14.656 fue el resultado de la participación o movilización de los trabajadores municipales de toda la provincia de Buenos Aires [...] La Ley 14.656 derogó la nefasta Ley 11.757, sancionada en el año 1996, que produjo pérdida de derechos, rebajas salariales y precariedad laboral.

Por su parte, el asesor letrado de la organización sindical, Enrique Eliseo Espínola Vera, sostuvo que “con la sanción de la Ley 14.656 se reemplaza el régimen estatutario por el contrato de trabajo en el empleo público municipal

y se incorporan explícitamente los principios del derecho del trabajo”. Y resaltó que la ley deja atrás la denominación de “agente” por la de “trabajadora” o “trabajador”.

Con la nueva ley, los municipios recuperan su autonomía en materia de empleo, autonomía que fue violada inconstitucionalmente por la vieja Ley N°11757, como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires en el fallo de San Isidro.

El diputado con mandato cumplido Hernán Doval expresó en la entrevista su orgullo por haber sido partícipe en la lucha por los derechos de las trabajadoras y los trabajadores municipales y haber sido el encargado de presentar y defender el proyecto, y destacó que “por primera vez en la historia los municipales van a poder tener paritarias en el ámbito local, como negociación colectiva legal, y en el ámbito provincial”, así como también los nuevos derechos incorporados en el nuevo texto legal.

### *Contenido de la Ley N° 14656 en materia de derechos*

Analizando las características más salientes de esta nueva ley, podemos destacar la aplicación de los principios protectorios de las trabajadoras y los trabajadores, como de los tratados internacionales de derechos humanos dentro del sector público, el cambio de denominación de “agente” a “trabajadora” o “trabajador”, el derecho a la negociación colectiva, al salario mínimo, vital y móvil, la garantía del debido proceso adjetivo en el marco de un proceso sumarial, y la disminución de los plazos allí dispuestos para el cómputo de la prescripción.

También otorga nuevas licencias a la trabajadora y al trabajador, y amplía alguno de los plazos de las ya existentes en la vieja norma. Podemos ver como la más relevante la licencia por nacimiento o adopción, que sustituye la denominación de “personal femenino” por “persona gestante” (art. 92). Con una visión actual, la ley elimina las clásicas categorías de madre y padre en función de una visión abarcativa de los distintos supuestos de relaciones huma-

nas al hablar de “progenitora gestante” o “progenitor gestante” y “progenitora no gestante” o “progenitor no gestante”. A este respecto, cabe resaltar que por “gestante” se entiende a la persona que lleva y sustenta en su seno el embrión o feto hasta el momento del parto –conforme el diccionario de la Real Academia Española–. Asimismo, esta licencia podrá ser derivada por la trabajadora o el trabajador en forma total o parcial a su cónyuge, conviviente o pareja, si también fuera trabajadora o trabajador municipal. Para el caso de que ninguna de las progenitoras o ninguno de los progenitores sea gestante, corresponderá optativamente a una de ellas o uno de ellos. Además, amplía el plazo de licencia por nacimiento a ciento diez días corridos –la vieja ley otorgaba 90–, y contempla distintos supuestos para el uso de esta. También atiende los supuestos de gestación o nacimientos múltiples ampliando el lapso de la licencia por treinta días por cada feto en gestación o hija nacida o hijo nacido. En los casos de adopción de una o uno o más menores, otorga una licencia con goce íntegro de haberes por un lapso de 110 días cuando se adopte a una niña o un niño de hasta doce años, con la posibilidad de que –si ambas progenitoras o ambos progenitores no gestantes fueran trabajadores/as– los primeros treinta días sean en forma conjunta y luego de manera alternada a su opción.

En materia de protección a la salud, la ley incorpora el concepto de prevención al otorgarle a la trabajadora y al trabajador una licencia para la realización de exámenes de prevención de cáncer genitomamario o del antígeno prostático específico según el género (art. 95, inc. f). Del mismo modo, otorga una licencia para la realización de técnicas de reproducción asistida de veinte días fraccionables en el año con goce íntegro de haberes, a la cual se le podrán adicionar treinta días sin goce de haberes (art. 95, inc. h). Este reconocimiento es conteste con el reconocimiento constitucional de toda persona a formar una familia.

En los casos de violencia de género, la ley es innovadora al disponer en su articulado el derecho de la trabajadora o del trabajador a hacer uso de una licencia con goce de haberes cuando deba ausentarse de su puesto de trabajo por este motivo, ya sea de forma total o parcial, debiendo acreditar dicha circunstancia mediante certificado de organismo competente (art. 95, inc. i).

No debemos olvidar que los derechos detallados en la nueva ley son meramente enunciativos y las trabajadoras o los trabajadores podrán instituir otros más con el municipio, con carácter permanente o transitorio, general o sectorial, reconociendo más pero no menos en los convenios colectivos a dictarse.

### *La negociación colectiva y su aplicación*

Como ley marco de la relación de empleo público municipal, la Ley N° 14656 dispone la obligación de concertar convenios colectivos entre la representación sindical y la administración pública local.

Desde su sanción hasta la actualidad, se han firmado sesenta convenios aproximadamente –es decir, casi el 50% de los 135 municipios existentes en el territorio provincial–, denotando una gran resistencia por parte de la administración local. Esta resistencia se pone muy de manifiesto en el Gran Buenos Aires, ya que, en la zona sur, salvo Quilmes, ningún otro distrito tiene firmado un convenio colectivo. En la zona oeste se firmó en Merlo, pero el cambio de intendente ha impedido su aplicación y abierto una etapa litigiosa. En la zona norte solamente San Isidro tiene en vigencia un convenio colectivo que se cumple sin inconvenientes. Es de destacar que este ha sido el segundo convenio suscripto a partir de la vigencia de la ley.

En ese marco, y en materia internacional, el Convenio 154 de la OIT dispone la obligación de adoptar las medidas adecuadas para fomentar la negociación colectiva respecto de los Estados que hubieren reconocido dicho convenio.

Se resalta que las normas internacionales ratificadas por la Argentina, además de formar parte del plexo jurídico vigente, con estatus supralegal, obligan al Estado a cumplir y modificar su normativa interna en procura de alcanzar los compromisos asumidos bajo el apercibimiento de responder ante la comunidad internacional.

No se debe olvidar que la negociación colectiva constituye la herramienta de discusión y de mayor democratización de la relación de empleo, ya que permite que las trabajadoras y los trabajadores se sienten a dialogar junto con los gobiernos municipales sobre las condiciones del vínculo laboral. También es importante resaltar la necesidad de la participación de las trabajadoras y los trabajadores mediante las distintas organizaciones sindicales para la concertación de los respectivos convenios colectivos.

Es necesario destacar que, en el marco de la conferencia anual de la OIT, la Confederación de Trabajadores Municipales de la República Argentina realizó una denuncia en 2014 por incumplimiento del gobierno argentino del Convenio 154, ratificada y ampliada en 2018, porque, salvo en Buenos Aires, en el resto de las provincias no existe normativa en materia de negociación colectiva del sector público municipal.

#### *Decreto Reglamentario de la Ley N° 14656*

En junio de 2016, la provincia de Buenos Aires dictó el Decreto Reglamentario N° 784/16 con el fin de reglamentar el nuevo régimen de empleo público municipal, pero fue suspendido en casi su totalidad por la Suprema Corte de Justicia provincial por entender *–prima facie–* que excede las facultades concedidas por el art. 144, inc. 2 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires. Dicho artículo establece que el/la gobernador/a tiene la atribución de “Promulgar y hacer ejecutar las leyes de la Provincia, facilitando su ejecución por reglamentos y disposiciones especiales que no alteren su espíritu” (art. 144), es decir, sin modificar el sentido de la norma.

Fe.Si.Mu.Bo. promovió la acción originaria de inconstitucionalidad con una medida cautelar ante el máximo tribunal de justicia de la provincia por entender que el decreto excedía las atribuciones otorgadas al Ejecutivo provincial y violentaba derechos y garantías reconocidos en los artículos 39 y 57 de la Constitución provincial. En su análisis, el tribunal consideró que el inciso 2 del artículo 144 confiere al gobernador de la provincia la competencia para

expedir normas reglamentarias orientadas a facilitar la ejecución o el desarrollo de las leyes, con el límite de la no alteración de su espíritu. Es decir, la no variación, modificación o derogación de las disposiciones legales que avancen sobre aspectos normativos. Razón por la cual resolvió por mayoría hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada y en consecuencia suspender los efectos de la reglamentación de los artículos 2° (ingreso), 3° (inhabilidades), 4° (período prueba-estabilidad), 6° (derechos), 7° (estabilidad), 8° (principio de unidad familiar), 9° (reserva del cargo), 19 (pasividad anticipada), 24 (debido proceso-sumario administrativo), 26 (plazo de prescripción), 27 y 28 (orden de sumario), 29 (instrucción del sumario), 30 (actuaciones en general), 32 (junta disciplinaria), 33 (plazos de suspensión preventiva), 35 (resolución definitiva del sumario), 36 (acumulación de sanciones), 38 (pago de haberes adeudados), 39 (denuncia penal), 44 (investigación presumarial) y 52 (representación de los/as trabajadores/as).

## **Reconocimiento de la autonomía municipal**

Otra de las características salientes de la Ley N° 14656 es que cumple con la manda constitucional de la autonomía municipal.

Según el diccionario, por “autonomía” se entiende la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios” (Real Academia Española, s.f., definición 1), lo que nos lleva a afirmar que los municipios constituyen gobiernos autónomos, más allá del grado de autonomía que las diferentes constituciones provinciales otorguen.

Ahora bien, en la provincia de Buenos Aires cohabitan municipios con una diversidad de problemáticas socioeconómicas, políticas y financieras. Con la existencia de esta nueva norma, cada municipio ve resaltado su carácter autónomo al poder establecer junto con las trabajadoras y los trabajadores el convenio colectivo que regirá la relación de empleo público. Es decir que la norma



bajo estudio viene a saldar una vieja deuda que tenía Buenos Aires con las administraciones locales respecto a su autonomía, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994.

La Constitución de la provincia de Buenos Aires, a pesar de haber sido reformada en 1995, dejó intacto el Régimen Municipal inserto, quedando arcaico para las incumbencias actuales y en franca violación a lo establecido en la Constitución Nacional. Así, nuestra Carta Magna dispone: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (artículo 123). Es decir que reconoce la autonomía municipal, y deja a criterio de cada provincia el grado de dicha autonomía, al poner sobre ellas la obligación de reglamentarla.

Con la sanción de la Ley 14.656 se da cumplimiento a la dinámica del federalismo y la descentralización, con sus actores nación, provincia y municipio.

Desde el punto de vista jurisprudencial, tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como su par provincial, han sentado en sus últimos fallos el reconocimiento de la autonomía de los gobiernos municipales en los casos Rivademar y Municipalidad de San Isidro.

La Constitución provincial trata en su Sección Séptima, Capítulo Único, los lineamientos del Régimen Municipal, su composición (art. 190), atribuciones y responsabilidades de cada departamento (arts. 191 y 192) y limitaciones (art. 193), pero nada expresa sobre la naturaleza jurídica de sus municipios ni de las nuevas competencias. Igual situación atraviesa la ley orgánica de las municipalidades al no tratar las nuevas incumbencias que deben afrontar los gobiernos locales luego de la transferencia de competencias nacionales y provinciales.

El nuevo municipio no es más el mero protector de ornato y salubridad establecido en el artículo 192 de la Constitución provincial. Su rol ha variado

notablemente, no solo por las necesidades de sus ciudadanas y ciudadanos, sino también por las nuevas competencias puestas a su cargo, como la seguridad, la salud, la protección del medioambiente, el desarrollo de la industria local, y toda actividad en procura del bienestar de su población.

Es innegable, entonces, que esta nueva concepción institucional requiere no solo de una nueva organización administrativa como resultante de las nuevas competencias transferidas, sino de un régimen municipal de acuerdo con las necesidades de sus habitantes.

## **Conclusiones**

Luego de este recorrido de análisis y reflexión del empleo público en la órbita municipal, podemos considerar que, si bien hemos avanzado en la protección de derechos y la implementación de la negociación colectiva como herramienta de diálogo social, aún en el siglo XXI nos queda mucho por andar para estar a la altura de los preceptos constitucionales e internacionales.

En distintos momentos del siglo XX, la Argentina ha tomado las recomendaciones de la OIT en materia de empleo público y ha ido mejorando esa relación. Para que esta decisión de transformación de la concepción del empleo público municipal llegase a buen puerto, fue y es necesario un aprendizaje permanente, no solo de la clase política sino también de las representantes y los representantes sindicales.

Se lograron grandes avances con la sanción del nuevo texto legal, sin embargo, las trabajadoras y los trabajadores municipales siguen siendo discriminadas y discriminados dentro de los espacios públicos, puesto que se encuentran en una situación de desigualdad respecto del resto de quienes trabajan en la Administración Pública, por cuanto sus salarios son los más bajos de la escala, y su tarea no es jerarquizada a la altura de la labor que llevan diariamente para la satisfacción de las necesidades de sus vecinas y vecinos.

En materia de negociación colectiva, si bien nuestra manda constitucional establece el derecho a las negociaciones en las relaciones laborales incluyendo las de empleo público en todos sus niveles, solamente las trabajadoras públicas y los trabajadores públicos nacionales, provinciales y municipales de la provincia de Buenos Aires cuentan con esta herramienta de análisis y discusión, quedando excluidas y excluidos, aun hoy, el resto de las trabajadoras y los trabajadores municipales del país.

La sanción de la Ley N° 14656 de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva de los Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires pone a las trabajadoras públicas y los trabajadores públicos a la vanguardia, por cuanto introduce nuevos derechos, habilita la negociación colectiva –en claro cumplimiento del Convenio 154 de la OIT–, jerarquiza la carrera administrativa y democratiza la relación de empleo. La norma viene a cumplir con los preceptos constitucionales de derecho a la negociación colectiva, aplicación de los principios protectorios a favor de la trabajadora y del trabajador, eliminación de las condiciones de precariedad en la contratación, jerarquización de la carrera pública municipal y reconocimiento de más derechos de acuerdo con las necesidades actuales.

Asimismo, pone a las trabajadoras y los trabajadores municipales del siglo XXI en un rol activo, dejando atrás su función de espectadoras y espectadores para formar parte del análisis de las competencias municipales y su desarrollo.

Otra de las importancias del nuevo texto es el reconocimiento de las autonomías municipales, por cuanto le permite a cada distrito una dinámica para crear y proyectarse de acuerdo con las características propias, atento al contraste socioeconómico presente en los municipios bonaerenses.

Sin embargo, y luego de tres años de su entrada en vigencia en forma parcial –solo estaba suspendida la tercera sección– y dos años de manera completa, se han firmado únicamente 60 convenios colectivos –de los 135 municipios existentes–, lo que demuestra la resistencia de los gobiernos municipales en el

cumplimiento de la aplicación de la ley, sobre todo en el Gran Buenos Aires. Esa actitud reticente denota la clara intención de seguir teniendo a las trabajadoras y los trabajadores municipales bajo la órbita de la precarización laboral y a merced de sus necesidades políticas.

Hay que destacar asimismo la pasividad de las autoridades provinciales al no constituir el Consejo Provincial del Empleo Municipal ni impulsar la negociación colectiva en los municipios, como tampoco exigir su cumplimiento.

Con la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 11757 y el dictado de la Ley N° 14.656 cabe preguntarse si, en ese marco legal y jurisprudencial en donde se reconoce la autonomía de los municipios en materia de empleo público, la ley orgánica de las municipalidades no debería correr la misma suerte y dictarse en consecuencia una nueva ley marco que establezca los parámetros generales de la organización municipal, pero que instaure la posibilidad de que los distritos de la provincia de Buenos Aires puedan dictar sus propias cartas orgánicas de acuerdo con sus atribuciones para el desempeño de su cometido, en claro cumplimiento del Estado republicano y federal establecido en la Constitución Nacional.

## **Bibliografía**

Ábalos, M. G. (coord.) (2004). *Derecho Público Provincial y Municipal* (vol. II). Buenos Aires: La Ley.

Almada, L. y Matich, C. (2009). *Las Tasas Municipales en el Ámbito Tributario*. Buenos Aires: La Ley.

Álvarez Echagüe, J. M. (1999). Los Municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución Reformada. *Impuestos*, LVII-B, pp. 2436-2468.

- Bastons, J. L. (2011). *El municipio bonaerense*. Buenos Aires: Scotti.
- Bastons, J. L. y Montero, R.L. (2012). *Comentarios a la Ley de Empleo Público Municipal Bonaerense*. Buenos Aires: Scotti.
- Bidart Campos, G. (1995). *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Ediar.
- (2006). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Bruno, M. (2007). *Las negociaciones colectivas en la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- De la Vega de Díaz Ricci, A. M. (2006). *La autonomía municipal y el bloque constitucional local*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Espinola Vera, E. (2017). *Nuevos Paradigmas en las Relaciones Laborales en el Sector Público Municipal de Argentina (Provincia de Buenos Aires)*. <https://www.relatsargentina.com/documentos/RA.1-SP/RELATS.A.SP.Espinola.pdf>
- Fernández Toro, J. C. (2006). La racionalización y democratización de la gestión Pública en tiempos de cambio. Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. [https://ecitydoc.com/download/fernandeztoro\\_pdf](https://ecitydoc.com/download/fernandeztoro_pdf).
- Gelli, M. A. (2007). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Buenos Aires: La Ley.
- Marchiaro, E. (2006). *El Derecho municipal como derecho posmoderno*. Buenos Aires: Ediar.

- Paso, R. (2013). *Análisis y jurisprudencia de la ley orgánica municipal*. Buenos Aires: Sendero Jurídico.
- Real Academia Española (s.f.). Autonomía. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado en 10 de febrero de 2019, de <https://dle.rae.es/autonom%C3%ADa>
- Rial, N. (1998). Derecho colectivo del trabajo. En Álvarez, E. (coord.), *Negociación colectiva en el sector público*. Buenos Aires: La Ley.
- Rosatti, H. (1998). *Tratado de Derecho Municipal*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Sarmiento García, J. y González Aguirre, M. (1994). *Los servicios públicos, régimen Jurídico Actual*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

ARTÍCULO 7







# POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACUERDO SOCIAL. UN ABORDAJE INTEGRADOR

## **DRA. BEATRIZ DOMINGORENA**

Secretaria de Política Ambiental en Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Abogada y mediadora (Universidad Nacional de La Plata). Docente (Universidad Arturo Jauretche). Con experiencia en la función pública nacional y municipal tanto en el cuerpo legislativo como ejecutivo en temas de administración, legales y ambientales. A cargo de distintos programas de políticas públicas en articulación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (entre ellos, Producción + Limpia). Integrante de la comisión ambiental de FINDEL (Fundación Latinoamericana para el Desarrollo local). Integrante del equipo técnico ambiental de la Federación Argentina de Municipios (FAM). Miembro académico del Colegio de Abogados de Quilmes, en donde se encuentra a cargo del Instituto de Derecho Ambiental.

## **Resumen**

A continuación, hacemos una breve descripción de la aplicación de políticas públicas implementadas en el territorio de Florencio Varela, por parte del Estado municipal. Se trata de un municipio que integra el conurbano bonaerense, y que pretende un abordaje integrador con fuerte intervención estatal, con acuerdo social, ordenamiento territorial, acciones preventivas y educativas, de control y de fiscalización. Esta experiencia pretende ser un aporte para otros municipios y permite identificar los distintos sectores vulnerables vinculados e integrarlos a un plan de gestión interdisciplinario e inclusivo.

Estas políticas públicas han permitido la erradicación de microbasurales, el recupero de espacio público, y su sostenimiento para la apropiación positiva por parte de la comunidad, la que necesariamente constituye un verdadero nexo mediante la participación y el compromiso de todas y todos.

## **Antecedentes**

El creciente desarrollo de las sociedades actuales, que encuentra en el consumo el fundamento de su vertiente económica, propicia una cultura de lo descartable que promueve una generación de residuos sólidos urbanos (RSU) en constante aumento. En consonancia con esta tendencia, los actuales patrones insustentables de consumo y producción contribuyen a agudizar la problemática.

Según los indicadores de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en el año 2005 la Argentina producía 12.325.000 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, en tanto los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires producían 1.52 kilos diarios de basura por persona, los 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 factores tales como la ubicación geográfica y la base económica del asentamiento involucrado, así como de los hábitos de consumo de su población.

De acuerdo a los índices de crecimiento económico proyectados para nuestro país, se prevé un incremento de la cantidad de residuos generados para el año 2025 superior al 24%. El problema creado por los RSU se agrava no solo en función de la mayor generación de residuos prevista, sino también por su composición, habiéndose incrementado en las últimas décadas la presencia de residuos inorgánicos en forma de envases descartables de cartón, metálicos, plásticos o combinaciones.

En relación a la composición de los RSU en la provincia de Buenos Aires, promediando los datos de los años 2002, 2003 y 2004, se observa que el 50% 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.

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. Así la generación desmedida de residuos y su inadecuada gestión constituye no solo un problema de índole ambiental, sino una problemática social, ya que la industria del recuperador informal involucra a familias enteras, incluyendo el trabajo de niñas, niños y adolescentes, a pesar de encontrarse catalogada esta actividad por el Convenio 182 de la OIT como una de las peores formas de trabajo infantil.

Las razones que justifican el escaso grado de valorización de los RSU en nuestra provincia se relacionan principalmente con:

- La falta de una adecuada cultura ambiental relativa al manejo apropiado de los RSU.
- 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.

En consonancia con los objetivos propuestos por la Ley N° 25916 de Gestión de Residuos Domiciliarios, en la que se plantea 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. Así, se presenta la Estrategia Nacional para la Gestión In-

tegral 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 a la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios, son autoridades competentes para la gestión integral de los residuos generados en su territorio los organismos que determinen las respectivas jurisdicciones locales, 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. Es incuestionable, sin embargo, que la gestión de los residuos sólidos urbanos plantea una situación de compleja resolución, particularmente porque los municipios son los responsables de llevar a cabo esta tarea, que muchas veces excede sus capacidades instaladas.

Tomando la Evaluación de desempeño de Plantas de Separación de Residuos Sólidos desarrollada en el marco del Plan Nacional de Valorización de Residuos, la instalación de este tipo de establecimientos ha logrado disminuir considerablemente los vertederos en el territorio municipal y mejorar el manejo de los existentes, así como ha contribuido a disminuir sensiblemente la contaminación provocada por dichos vertederos.

Se concluye además que, en los casos de plantas más desarrolladas, se consiguen ingresos que, aunque no alcanzan aún para producir ganancias, reducen los costos de la disposición final de los RSU de las localidades involucradas.

Otro efecto relevante de estas instalaciones se relaciona con la creación de puestos de empleo y la modificación total de cierto tipo de trabajo, como es el cirujeo, proporcionando a quienes desempeñaban esta actividad condiciones laborales adecuadas en materia de higiene y seguridad, así como ingresos mejores y regulares.

Se pretenden poner en valor las enseñanzas surgidas de las experiencias desarrolladas en diversos municipios de la provincia de Buenos Aires, que a partir del año 1994 cuentan con plantas de separación de RSU. Allí se puede ver que su instalación debe acompañarse necesariamente con la participación de la comunidad para el éxito del proceso de valorización de residuos implementado, así como con acciones que promuevan el aseguramiento de la comercialización de los materiales recuperados.

Se reconoce que cualquier intento de mejorar la situación actual se encaminaría al fracaso en la práctica si no contase con programas de concientización y educación ambiental integrales que aseguren una amplia y efectiva participación social, además de estrategias de fortalecimiento de las áreas municipales de gobierno responsables de la gestión de los RSU, a fin de que incorporen tecnologías y procesos ambientalmente aptos y adecuados a las diversas realidades locales y regionales.

En definitiva, tanto por sus implicancias ambientales como por aquellas relacionadas con la salud y calidad de vida de su población, vincular el manejo de los RSU en la provincia de Buenos Aires debe constituir una política de Estado perdurable en el tiempo, que nos permita repensar los actuales planes de gestión. Así lo hace el Programa de Recupero de Espacios Públicos y Erradicación de Micro Basurales, denominado “#MiBarrioLimpio”.

## **Introducción**

El Programa de Recupero de Espacio Público y Erradicación de Microbasurales #MiBarrioLimpio constituye una política pública integral, transversal y progresiva. Cada una de estas características es amalgamada con un fuerte componente preventivo, determinándose objetivos generales y específicos claros y concretos, que definen líneas de acción con nuevos desafíos.

Objetivos:

- a. Determinar un ordenamiento territorial, a través de diversas estrategias de clasificación y regionalización, como así también pautas y metas para cada una de estas zonas.
- b. Generar espacios para la educación ambiental, a través de la articulación con diferentes estamentos de la educación formal y no formal, como así también llegar a la comunidad a través de diversas modalidades.
- c. Realizar saneamiento inicial de espacios o zonas a recuperar a través de la coordinación de todos los instrumentos de gestión con injerencia en la cuestión, según sus características.
- d. Establecer acciones de prevención, difusión y sensibilización acerca de la temática /problemática de los residuos y su presencia en los espacios públicos.
- e. Promover y fortalecer la integración y articulación público/privada de todos los actores con capacidad e incumbencia, organizando estos recursos y aprovechando sus competencias de base (gobernanza).
- f. Constituir y optimizar instrumentos de control y fiscalización, para la utilización integral de la legislación vigente, como así también la coordinación de áreas con poder de policía en la materia.
- g. Disponer de un sistema de monitoreo y sostenimiento de las acciones y metas obtenidas, para la evaluación y corrección de las gestiones, y lograr sostener en el tiempo lo realizado.

El Programa #MiBarrioLimpio constituye una de las herramientas fundamentales de la gestión pública ante la problemática relación entre los espacios públicos, su uso y la presencia de RSU en ellos, preparada específicamente como una matriz para tiempos y escenarios territoriales diferentes. Pretende ser instrumento de participación constante que comprometa a todas y a todos los actores y actrices sociales de nuestra comunidad, propendiendo a generar sentido de identidad con el lugar donde vivimos y nos desarrollamos. Es un esquema de participación que busca a través de su puesta en marcha la equidad social, la adecuación y la integración.

## Desarrollo de la experiencia

Los cambios propuestos son profundos y ambiciosos, en un contexto socioeconómico en crisis que afecta directamente las dinámicas y pretende dar soluciones de fondo que perduren en el tiempo. Las claves:

- a. Presencia del Estado en el territorio
  - . Fundamental como inicio de esta dinámica de trabajo. Todos los días en el territorio desarrollando diversas acciones con la comunidad, con distinto grado de utilización de recursos según la actividad. En este caso, el territorio distrital fue dividido en zonas, cuya regionalización dependió de características propias de cada una de ellas, como lo son ubicación geográfica, topografía y accidentes geográficos, niveles y formas de urbanización, vías de comunicación, etc.
- b. Nexo directo con la comunidad
  - . La presencia constante en el territorio genera vínculos y nexos con la comunidad, los cuales se pretenden crear y fortalecer, según el caso, estableciendo pautas y vías de comunicación.
- c. Compromiso social y participación
  - . Cuando se construyen o constituyen los nexos, cuando son fortalecidos, se pretende integrar a la acción directa a todos los actores sociales que influyen o son competentes en la materia. Esta integración está motorizada por el compromiso social de algunos de ellos que fomentan y estimulan futuros nuevos compromisos de participación activa de la comunidad.
- d. Sostenimiento de políticas públicas en el tiempo
  - . La acción del Estado y su articulación o nexo con la comunidad no debe diluirse ni debilitarse, entra en una etapa de sostenimiento y cuidado de la acción/meta realizada, y si bien no tendrá la intensidad de las primeras instancias de actuación, deberá sostenerse en el tiempo en frecuencia y constancia.

Si bien estas claves son orientadoras, no permiten visualizar el planteo ni el esquema de acción del Programa de Recupero Sostenido y Erradicación de Micro Basurales.

Los siguientes son los pasos seguidos para el diseño y la construcción del proyecto, teniendo en cuenta las particularidades territoriales, sociales, urbanas y culturales de nuestro distrito. A continuación, se describen los cuatro ejes que constituyen el establecimiento de una estrategia general (ver figura 1):

- regionalización
- estaciones ambientales
- prevención
- control y fiscalización

**Figura 1.** Los cuatro ejes de la estrategia general





Para llevar a cabo el primer eje, la regionalización, se establecen pautas iniciales vinculadas al ordenamiento territorial y sus características para hacer aproximaciones y abordajes específicos, como lo son:

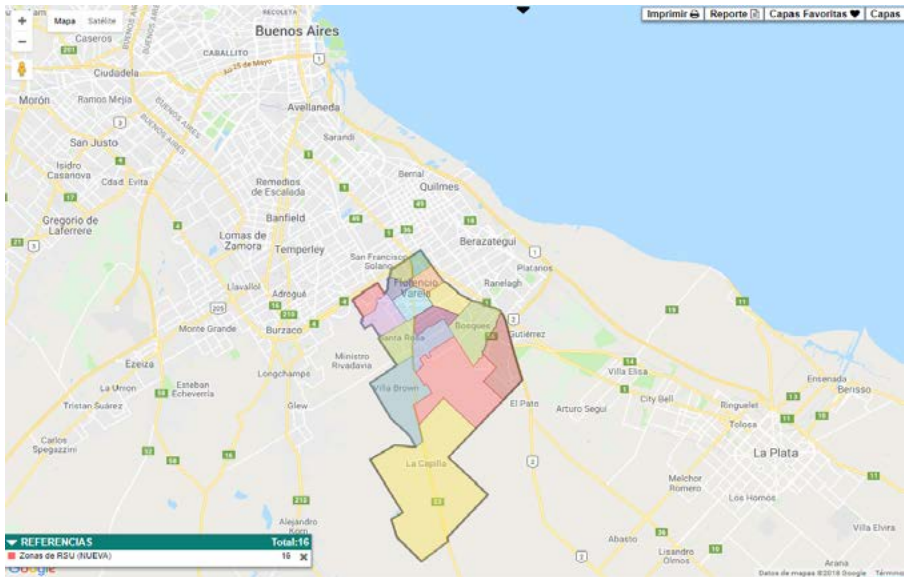
- niveles y formas de urbanización
- accesos y comunicación
- proximidad
- asentamientos
- arroyos

A modo de ejemplo, podemos decir que no sería lo mismo llevar a cabo actividades en una zona rural, en una zona fabril/industrial, o en una zona residencial, cada una con sus particularidades o combinaciones. En este sentido, entendemos que la ventaja o el beneficio, es el abordaje de la problemática de RSU, conforme a las características locales.

Esta primera estrategia resulta fundante, ya que es necesario un profundo y extenso conocimiento del territorio en cuestión, sea de su composición socioeconómica, de los servicios que recibe, de las zonas más críticas (en lo que a residuos se refiere), como del establecimiento de centros comerciales, de los grandes generadores, de las ferias francas y sociales, y de las características y la circulación de los residuos, en principio.

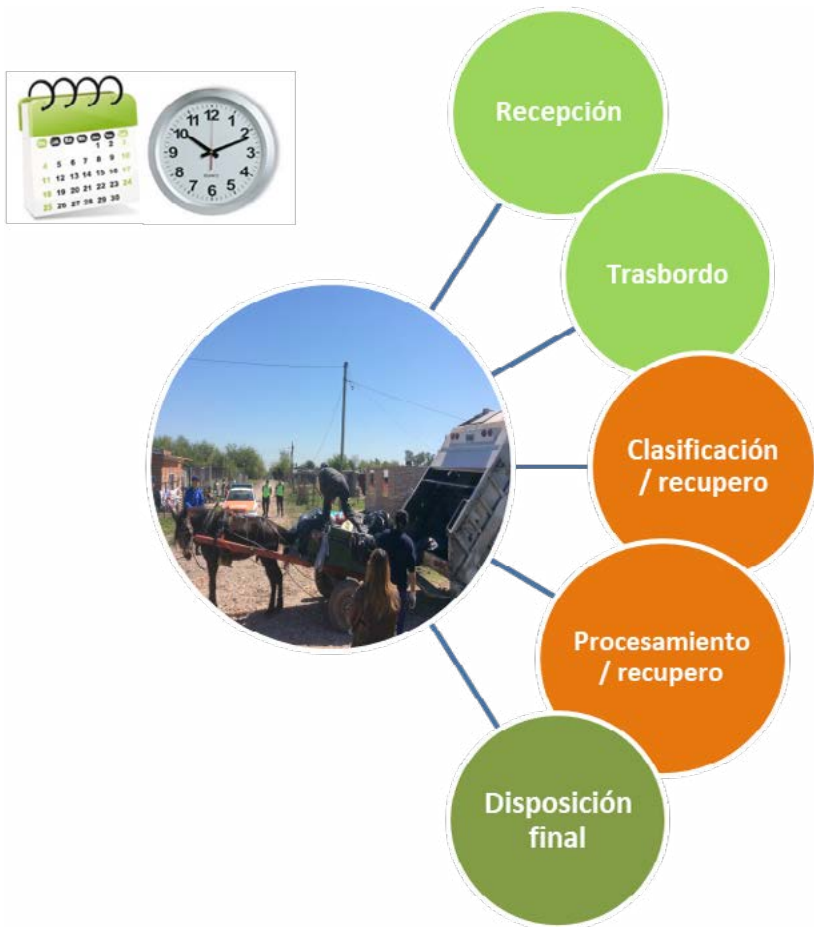
En este caso, la regionalización requirió de múltiples propuestas que buscaran la mejor observación y el mejor diagnóstico de la situación, como también establecer a través de este eje la mejor forma y lugar de abordaje de la problemática. La figura 2 indica el resultante de la regionalización en dieciséis zonas RSU del distrito de Florencio Varela, ubicado en el tercer cordón del conurbano bonaerense, distante 30 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la ciudad de La Plata.

**Figura 2.** Zonificación de RSU en el distrito de Florencio Varela



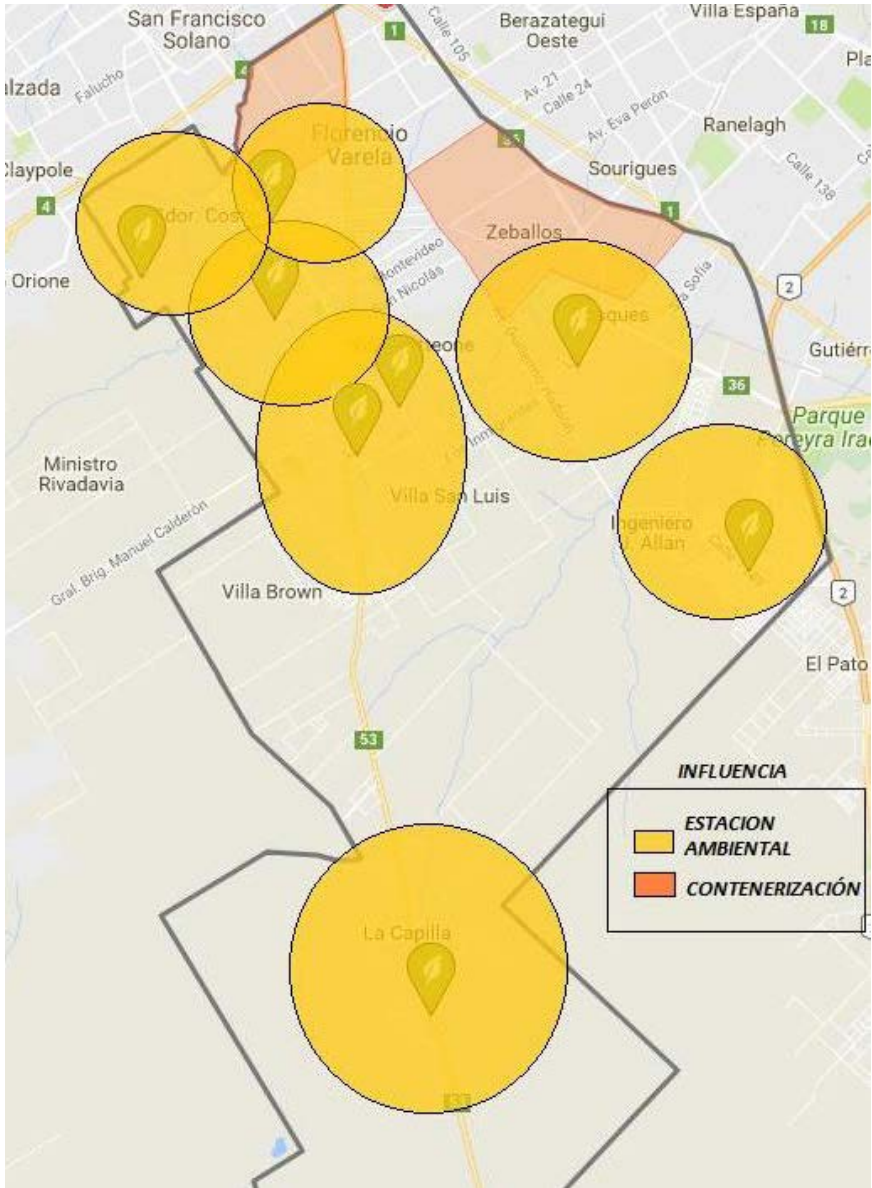
El segundo eje son las estaciones ambientales, es decir, los puntos de trasbordo de RSU utilizados para el ordenamiento territorial, y más específicamente para el ordenamiento y la adecuación de la actividad de recicladores informales. Estos actores sociales, cuya tarea se encuentra estrechamente vinculada a la circulación de los RSU, fueron multiplicando exponencialmente su presencia y rango de acción, impulsados por la crisis socioeconómica imperante, que golpeó fuertemente en los sectores más vulnerables de nuestra comunidad.

La creación de estas estaciones impulsó al Estado municipal a establecer reglas y horarios para la actividad, como así también articular con otras áreas el abordaje de las situaciones de vulnerabilidad de cada una de las familias dependientes de la economía circular del reciclador. Los puntos fueron ubicados estratégicamente y, como puede verse en la figura 3, pueden tener distintas características según la zona y la actividad que se lleve a cabo allí. El punto tiene días y horarios de actividad, y pueden ser movidos según se den circunstancias que modifiquen la situación de la zona.

**Figura 3.** Actividades de las estaciones ambientales

Todas las estaciones ambientales realizan la recepción, el trasbordo y la disposición final de los residuos que llegan al punto, y algunas desarrollan actividades complementarias de clasificación y recupero, o de procesamiento y recupero. Todas tienen un radio de influencia que indica las zonas donde su acción impacta directamente, como se expresa en la figura 4. Asimismo, se llevan acciones complementarias de economía circular a través de los convenios existentes entre el municipio y la UNAJ.

**Figura 4.** Estaciones ambientales y su zona de influencia en Florencio Varela. Julio de 2018



El tercer eje es la prevención. Esta estrategia tiene varios módulos de acción y despliega un conjunto de actividades simultáneas y escalonadas según la ocasión de que se trate. En este caso también pueden diferenciarse según sean acciones de tipo exploratoria o inicial, o de tipo complementaria con otros ejes planteados en este Programa. A continuación, se enumeran (figura 5) algunas de las actividades más importantes llevadas a cabo dentro de la prevención, en la búsqueda de la reversión de malos hábitos cotidianos de manera global y solidaria:

**Figura 5.** Acciones para ser aplicadas en el territorio



El orden es solo una sugerencia. Dependerá de qué tan fuertes sean los vínculos con los actores sociales de la comunidad que será abordada con el Programa. A diferencia de otras propuestas, esta, además de llevar a cabo acciones para la erradicación concreta de microbasurales, extiende herramientas a la comunidad para sostener y mejorar los resultados de las acciones realizadas en el territorio.

El cuarto eje es el control y la fiscalización, el cual es, tal vez, el más complejo e influyente de los ejes. En general porque depende de la coordinación, articulación y voluntad de múltiples actores, en diversos niveles y estamentos del Estado. Los denominados “delitos o faltas ambientales” tienen un corto recorrido y son, casi siempre, postergados en su planificación por las distintas administraciones.

La organización de los recursos y su coordinación requieren de unificar líneas de acción, establecer pautas y estrategias para abarcar la mayor parte del territorio posible, y acordar prioridades. La evaluación de los instrumentos legales disponibles, y la elaboración de los necesarios, en el caso de poder hacerlo, es una tarea ardua. La primera estrategia establecida en este eje fue la unificación de los poderes de policía, como una forma de comenzar con las acciones coordinadas. La figura 6 expone la forma en que se ordenaron las acciones y los instrumentos para el ordenamiento territorial y la adecuación de las actividades de los recicladores informales.

**Figura 6.** Elementos actuantes en el eje de control y fiscalización



Los actores incluidos pueden variar. Su diseño dependerá de las estructuras legales existentes y de los sistemas de control establecidos por cada localidad, pero siempre se deberá tener en cuenta la idea de adecuación en primera instancia.

Habiendo hecho una breve descripción de los ejes del Programa, solo queda decir que interactúan entre ellos, y que deben ser monitoreados desde fuera del rango de ejecución/implementación para evitar que dichas acciones permitan retrocesos o sean contraproducentes para el proyecto en general.

### *Lo operativo*

Los objetivos, las claves y los ejes pueden dar una idea de cuál es el diseño estructural del proyecto, de cuál es la idea central, pero su implementación, evaluación y corrección son el resultado de múltiples ejercicios, de muchas pruebas y muchos errores.

La construcción de un esquema operativo y de su metodología también tiene complejidades generales y particulares. Supone además la toma de una decisión político-ejecutiva que permita la coordinación de todas las herramientas disponibles. A continuación, el esquema dado hasta la fecha.

**Figura 7.** Esquema intensivo interáreas



## *La experiencia*

Los primeros resultados de la aplicación del “Programa #MiBarrioLimpio”, teniendo en cuenta la situación que lo precede, son por demás alentadores. Luego de casi dos años de su implementación, la experiencia adquirida ha sido más que enriquecedora. Una vez finalizada su etapa de elaboración y de planificación de los objetivos, se optó por comenzar por la zona RSU 1, considerada la más crítica.

La zona RSU 1 está compuesta por ocho barrios, en el área noroeste de nuestro distrito. Limita con los partidos de Almirante Brown y Quilmes. Atraviesa este sector el Arroyo Las Piedras, en cuyas márgenes se registran múltiples puntos de acumulación de residuos, con importantes inconvenientes urbanísticos y de accesibilidad. Tiene once asentamientos en distintas etapas de urbanización, y el 25 % de la población de estos ocho barrios vive en condiciones que facilitan la generación de puntos con acumulación de larga data.

Según nuestro último relevamiento, aproximadamente el 38% de los recicladores informales de nuestro distrito residen y desarrollan su actividad en este espacio. La economía circular constituye su principal fuente de ingresos y, muchas veces la generación de gran cantidad de puntos de acumulación y microbasurales, se corresponde con el residual de su actividad.

Esta zona fue monitoreada en la ejecución de la limpieza de cuatro microbasurales históricos, antes de la implementación del Programa. Durante esta primera observación los valores se sostuvieron, con leves variaciones estacionales en la composición de los residuos. Desde la aplicación del Programa, se produjo una significativa reducción de la cantidad de puntos de acumulación, de su volumen y peso. Los valores comenzaron a variar, y la tasa de reincidencia comenzó a tener una curva descendente.



Se comenzó a articular con los recicladores informales de la zona y a pautar modos de adecuación de la actividad, se llevaron a cabo numerosos operativos de control y fiscalización de vehículos, tanto de tracción a sangre como motorizados, y se realizaron numerosos procedimientos que incluyeron secuestros de vehículos y equinos en todo el distrito. Los valores se fueron registrando, y se obtuvo un 60% de reducción del volumen de residuos, como así también una adecuación de aproximadamente el 75% de los recicladores informales. La Estación Ambiental 1, ubicada en la zona RSU 1, repercutió positivamente tanto en los recicladores como en la comunidad, cuando los actores sociales comenzaron a comprometerse y a participar de las actividades llevadas a cabo en el territorio.







**Figura 8.** Experiencia zona RSU N° 1.

Santa Inés, Luján, Malvinas I y II, Agustín Ramírez, 3 de Mayo, Don José y Don José Planificado



**(+):** Compromiso y participación de los actores sociales en el territorio

## Conclusiones

A nivel local, en Florencio Varela, desde el año 2008 se constituyó la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el máximo rango ejecutivo después del intendente municipal, dando jerarquía institucional y poniendo la temática ambiental en agenda pública.

La gran extensión territorial, la explosión demográfica y las consecuentes problemáticas del ordenamiento territorial generaban la necesidad de un abordaje de soluciones integrales a la problemática mundial de los residuos sólidos urbanos, que no escapan a nuestro país y, por ende, a los municipios que forman parte del conurbano sur. Se propició así la búsqueda de nuevos instrumentos de gestión que pudieran dar respuesta a los nuevos desafíos, y que esos nuevos instrumentos tuvieran en cuenta los principios fundamentales en materia ambiental como lo es la progresividad, la prevención y la interdisciplinariedad.

La búsqueda de estos nuevos instrumentos de gestión nace luego de una intensa evaluación de la temática ambiental territorial, que toma en cuenta las características de cada zona o región, sus particularidades ambientales, pero también sociales, económicas y sanitarias, entre otros aspectos. Estos nuevos instrumentos forman parte de una verdadera intervención global e interdisciplinaria por parte de la administración pública, dependiendo su éxito de la búsqueda innovada de un nexo con la comunidad y su consecuente participación.

Es por ello que el programa de gestión integral de residuos #Mi Barrio Limpio constituye una clara política pública orientada a dar respuestas integrales en materia ambiental, social y de ordenamiento territorial en general. Constituye un verdadero plan de gestión integral de residuos que permite la erradicación de microbasurales, recupero de espacios públicos y su sostenimiento mediante un abordaje integrador con acuerdo social.

## Bibliografía

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Argentina. Ley N° 13592.

Marco normativo local. Municipalidad de Florencio Varela

Datos brindados por Servicio Meteorológico. Estación Florencio Varela

Datos correspondientes al trabajo de campo efectuado por la Secretaria de Ambiente de Florencio Varela.

Datos brindados por Ceamse.

Datos del observatorio de residuos sólidos urbanos de la Ex Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación-

Dumas, J., Kakabadse, Y., Heylings, P., Cabrera, P (2010). “Manual de Capacitación en Diálogo y Negociación Colaborativa para la Transformación de Conflictos Socioambientales”. Quito: Fundación Futuro Latinoamericano.

González Ladrón de Guevara, F. J. y Valencia Cuéllar, J. (2013). Conceptos básicos para repensar la problemática ambiental. *Revista Gestión y Ambiente*, 16(2), pp. 121-128.



ARTÍCULO 8







# LA ARTICULACIÓN PÚBLICO COMUNITARIA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS: EL ROL DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPATIVOS EN LAS SUBPREFECTURAS EN LA CIUDAD DE SÃO PAULO

**ALLAN GREICON MACEDO LIMA E EDUARDO JOSÉ GRIN**  
**ALLAN GREICON MACEDO LIMA**

Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad de São Paulo y Máster en Administración Pública y Gobierno por la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo en la Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). Actualmente es analista de proyectos en el área de Gestión de Personas en el Sector Público de la Fundação Lemann. Ha trabajado en diferentes organizaciones en el campo de la educación y el desarrollo. Fue miembro del Consejo Municipal Participativo de São Paulo (2016-2017)  
E-mail: allangreicon@gmail.com.

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo e Mestrando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). Atualmente é analista de projetos na área de Gestão de Pessoas no Setor Público da Fundação Lemann. Trabalhou em diferentes organizações na área de educação e desenvolvimento. Foi membro do Conselho Participativo Municipal de São Paulo (2016-2017)  
E-mail: allangreicon@gmail.com.

## **El Consejo Participativo Municipal de la ciudad de São Paulo: un análisis de participación territorial institucionalizada**

El presente artículo analiza el proceso que llevó a la creación del Consejo Participativo Municipal (CPM) de São Paulo en 2013. El CPM es una institución ciudadana reconocida por el poder público, constituida por representantes electos de la sociedad civil y cuya función principal es el control social de las *subprefeituras*, actualmente denominadas *prefeituras regionais* — divisiones administrativas de la ciudad de São Paulo. Para comprender la entrada del Consejo Participativo en la agenda del gobierno, se realizó un análisis documental de legislaciones, programas políticos, discursos y artículos de periódicos, desde un enfoque teórico de formación de agenda, principalmente en los términos de Kingdon (1984; 2006). Se concluye que el CPM entró en la agenda gubernamental debido a i) la “ventana de oportunidad” abierta en el proceso electoral de 2012, en un contexto marcado históricamente por un Consejo de Representantes, ya previsto en la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo desde 1990; y ii) la victoria de un candidato del Partido de los Trabajadores (PT), organización que históricamente presenta la pauta de institucionalización de espacios participativos territoriales en la ciudad.

### **1. Introdução**

O debate sobre a participação popular na democracia representativa passa, na América Latina como um todo, pela análise do processo regional de democratização nas décadas de 1980 e 1990. Naquele momento, diversos países enfrentavam grandes transformações políticas, sociais e institucionais, decorrentes da emergência de governos democráticos e das pressões por maior eficiência estatal, participação e *accountability* (Grin, Bonivento e Abrucio, 2017). No Brasil, ampliaram-se as iniciativas de participação social a partir do fim dos anos 1970, quando a demanda pela inclusão da sociedade civil nas decisões governamentais ascende junto ao movimento nacional de redemocratização (Avritzer, 2007; Tatagiba, 2010).

A bandeira participativa decorreu do aprofundamento de problemas sociais e da crise do setor público no fim do governo militar, o que possibilitou questionar o papel centralizador das instituições estatais. Além disso, o ideário da democracia trazia consigo a vontade popular de participar e se mobilizar mais ativamente.

Na Constituição Federal de 1988, houve a institucionalização no Brasil não apenas de mecanismos de participação direta, por meio de plebiscitos, referendos e iniciativa popular, mas também a previsão de controle popular sobre as ações dos poderes Executivo, Legislativo e mesmo do Judiciário. Muitos destes mecanismos de fiscalização social são regulamentados após a promulgação da Carta Magna, levando a um processo de aprofundamento do caráter participativo no país, paralelo à criação de diversos dispositivos inovadores de participação em políticas, dos quais são exemplos o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Tatagiba, 2010). Essa institucionalização de espaços participativos, após promulgada a Constituição, está relacionada à ascensão de governos de esquerda no país, que possuíam entre suas pautas uma gestão pública mais aberta à participação popular (Faria, 2010; Tatagiba, 2010). Neste sentido, autores como Luciana Tatagiba se referem ao projeto político adotado pelos governos de esquerda no Brasil como democrático-participativo ou democrático-popular.

Conforme a tabela 1, a quantidade de conselhos possivelmente cresceu, mas com os números mostrados, em 2009, na média, existiam 9,7 desses fóruns em cada cidade brasileira. Em definitivo, mecanismos de controle e participação tornaram-se intrínsecos às políticas como um estilo de implementação nas municipalidades. Essas arenas fiscalizam a execução das ações e muitas são instâncias deliberativas. Ressalte-se que a instalação e capacidades político-institucionais destes conselhos são muito desiguais em termos territoriais e setoriais (Tatagiba, 2005). A tabela 1 mostra o avanço na institucionalização dessa arena de participação e controle social em várias políticas públicas nos municípios.

**Tabela 1.** Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselho existente nos municípios

Tipo de conselho	Número	% sobre total cidades
Conselho de Assistência Social*	5.560	98,3
Conselho Tutelar	5.472	98,3
Conselho de Alimentação Escolar	5.466	98,2
Conselho de Saúde	5.541*	97,3
Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente	5.084	91,4
Conselho de Educação	4.678*	84,1
Conselho de Controle de Acompanhamento Social do Fundeb	5.464*	98,1
Conselho de Meio Ambiente	3.124	56,1
Conselho de Habitação	2.373	42,6
Conselho de Transporte Escolar	2.201	39,6
Conselho de Direitos do Idoso	1.974	35,5
Conselho de Cultura	1.372	24,7
Conselho de Segurança Alimentar	1.318	23,7
Conselho de Política Urbana	981	17,6
Conselho de Esporte	623	11,2
Conselho dos Direitos da Mulher	594	10,7
Conselho de Segurança	579	10,4
Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência	490	8,8
Conselho de Transporte	328	5,9
Conselho de Direitos da Juventude ou similar	303	5,4
Conselho de Igualdade Racial ou similar	148	2,7
Conselho de Direitos Humanos	79	1,4
Conselho de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	4	0,1
<b>Total</b>	<b>53.756</b>	

Fonte: Cortes (2011) com base na MUNIC/IBGE 2009. Nos Conselhos com asteriscos os números são de 2014, nas demais a referência é o ano de 2009.

A discussão sobre conselhos e a participação no Brasil pode ser melhor compreendida, portanto, tendo em vista esse processo de democratização nacional. Além disso, a literatura realiza um debate maior sobre os limites da democracia representativa e como espaços participativos podem, supostamente, ajudar a preencher um *deficit* democrático (Brelàz e Alves, 2011). Têm-se discutido de forma central as deficiências e limitações do modelo representativo, ou seja, como o povo pode governar, no sentido literal da palavra democracia, e ao mesmo tempo ser representado (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006).

A referência ao Conselho serve de contraste à democracia representativa nos termos de Dahl (2005) e Manin (1995). Quanto à democracia participativa, trata-se de combinar a ação política mais direta da sociedade com instituições representativas, mas não de substituí-las (Castells, 1989). Por exemplo, seria possível e razoável projetar um sistema onde associações comunitárias pudessem controlar e supervisionar os vereadores? Foi uma variante desta, proposta de Castells (1989), que inspirou os Conselhos na cidade de São Paulo.

Desse debate surgem desde propostas que visam a aumentar a inclusão popular na democracia representativa até aquelas que preveem a transição para um novo modelo de democracia participativa. Neste capítulo, analisamos o Conselho Participativo Municipal (CPM) de São Paulo como uma iniciativa que se inclui no debate entre representação e participação, sendo um espaço para ampliar a conexão entre sociedade civil e o governo.

A literatura apresentada procura auxiliar a compreensão do contexto em que surge o CPM, guiando a análise documental de diversas fontes durante o trabalho. Ao longo da revisão bibliográfica, chega-se à conclusão de que o melhor caminho para apresentar os resultados obtidos sobre o surgimento do Conselho Participativo seria fazer uma reconstrução histórica e política, observando questões específicas do cenário brasileiro e de São Paulo.

Assim, considerando o campo teórico apresentado, o capítulo inicia com uma análise detida da gestão de Luiza Erundina em São Paulo (1989-1992), quando é promulgada a Lei Orgânica do Município (1990) que prevê a criação de um Conselho de Representantes semelhante ao CPM. Em seguida, analisamos como foram regulamentadas as subprefeituras<sup>1</sup> na cidade e como se deu a política de participação social na cidade até a eleição na gestão de Marta Suplicy (PT). Então, avaliamos como a centralização política e a participação popular se desenrolaram até 2012 na cidade, quando foi proposta a criação do CPM.

Após percorrer a discussão política e histórica envolvendo o Conselho Participativo, faremos uma análise mais específica sobre o processo de entrada do Conselho na agenda do candidato eleito Fernando Haddad (PT), por meio principalmente da abordagem de Kingdon (2006) e da avaliação da “dependência da trajetória” (*path dependence*) existente na criação do Conselho Participativo. Por fim, é avaliada a criação e o desenho do Conselho Participativo em si, observando as características principais dessa instituição.

É válido ressaltar que, apesar da área de participação ter uma trajetória de estudos acadêmicos consolidada no Brasil, principalmente no que diz respeito aos conselhos gestores de políticas públicas e às iniciativas de orçamento participativo, pouco foi estudado sobre o Conselho Participativo Municipal. Isso se deve à sua criação recente e às especificidades de o Conselho ser territorial, ou seja, mais específico de grandes. Essa falta de literatura específica sobre o CPM e a influência de São Paulo na política nacional justificam o seu estudo, sobretudo em uma chave de análise de formação de agenda governamental.

---

1 As subprefeituras tiveram sua denominação alterada para prefeituras regionais em 2017, na gestão do prefeito João Doria (PSDB). Para fins explicativos, continuaremos chamando de subprefeituras as divisões administrativas de São Paulo até 2016.

## 2. Metodologia

A pesquisa realizada para este capítulo foi de cunho qualitativo e o método de investigação do objeto foi interpretativo. A escolha do Conselho Participativo como objeto advém de um duplo interesse do pesquisador tanto nessa instituição quanto no processo de formação de agenda governamental. Assim, a análise do CPM foi realizada como um estudo de caso instrumental (STAKE, 1998), a fim de que o objeto seja estudado em profundidade, mas também com uma preocupação de possibilitar relações associativas e generalizações.

Propôs-se um estudo dos atores, instituições e processos envolvidos na criação do Conselho Participativo, partindo de uma análise histórica sobre o Conselho de Representantes e chegando à observação da entrada do CPM na agenda governamental, por meio de uma abordagem da formulação de agendas segundo os termos de Kingdon (2006). Para tal, foi realizada a análise documental de algumas fontes, principalmente: leis e decretos relacionados à participação social em São Paulo; documentos relacionados aos processos de judicialização do Conselho de Representantes, como uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), um *amicus curiae* e outros documentos jurídicos; o programa de governo de Gilberto Kassab (Democratas) para a eleição de 2008 e dos principais candidatos à prefeitura em 2012: Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores), José Serra (Partido da Social Democracia Brasileira) e Celso Russomano (Partido Renovador Brasileiro); eventuais discursos e artigos nos principais meios de comunicação que contribuíssem para a análise histórica e política do CPM.

## 3. A Lei Orgânica de São Paulo e a participação social

O Conselho Participativo Municipal de São Paulo, também conhecido como Conselho das subprefeituras, foi regulamentado em 1 de agosto de 2013 pelo decreto do executivo nº 54.156. Contudo, muito antes disso, desde 1989, já se discutia em São Paulo a criação de um Conselho de Representantes,

como explicaremos melhor a seguir. Entender o Conselho de Representantes é fundamental, pois ele possui relação intrínseca com o CPM. Como fica explícito no artigo em segundo parágrafo terceiro<sup>2</sup> do decreto de criação do Conselho Participativo, o mesmo deve ser extinto quando o Conselho de Representantes finalmente entrar em funcionamento.

O debate sobre a participação social em todos os níveis da federação já era intenso durante a escrita da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna foi criada com um caráter popular e participativo, além de ter previsto uma forte descentralização de ações do poder público para o nível local, instituindo o poder municipal como parte da estrutura federativa, que deu origem à figura política singular do município brasileiro.

Os municípios brasileiros possuem autonomia política e certa autonomia legislativa e orçamentária, além de desempenhar as funções do poder executivo no território interno a elas, o que costuma ser muito diferente em outras federações. As divergências ficam claras, por exemplo, em comparação aos Estados Unidos, em que há um complexo arranjo de autoridades (de saúde, educação etc.) e jurisdições em determinado território, não sendo delimitados pelo limite territorial das cidades como é o caso nos municípios brasileiros. Segundo Keinert (1993), praticamente tudo no cotidiano da cidade e de seus habitantes sofre ação direta ou indireta da prefeitura.

Diante da centralidade dos municípios na política e sua maior proximidade com a população, a Constituição prevê a criação de uma Lei Orgânica não só para as instâncias estaduais, mas também municipais, incluindo certo número de conselhos locais obrigatórios. A Lei Orgânica do Município (LOM) de São Paulo foi criada conforme o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais

---

2 “§ 3º O Conselho Participativo Municipal tem caráter transitório e subsistirá até que o Conselho de Representantes de que tratam os artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município possa validamente existir e estar em funcionamento.”



Transitórias da Constituição<sup>3</sup> e foi promulgada pela Assembleia Municipal Constituinte em 4 de abril de 1990, durante a gestão de Luiza Erundina (PT).

A Lei Orgânica já demonstra em seu preâmbulo uma clara preocupação com o “fortalecimento das instituições democráticas e os direitos da pessoa humana”. Ainda mais importante, o art. 2 prevê, como princípios e diretrizes de toda a Lei, “i) a prática democrática, ii) a soberania e a participação popular e a iii) a transparência e o controle popular na ação do governo”. Tais incisos demonstram quanto o debate político à época lida com a temática da participação e do controle popular junto à noção democrática, tendo espaço no discurso e na legislação estatal.

Além de seu caráter mais inspirador e diretivo, a Lei Orgânica previu a criação obrigatória de alguns conselhos gestores (ou setoriais) de políticas públicas: o Conselho Municipal de Assistência Social (art. 21), o Conselho Municipal de Educação (art. 200, § 2º) e o Conselho Municipal de Saúde (art. 218). Os conselhos gestores de políticas públicas são um dispositivo amplamente estudado no Brasil devido à sua presença em todo território nacional e a crença de seu potencial democrático durante as décadas de 1990 e 2000<sup>4</sup>.

O Conselho de Representantes também surge na Lei Orgânica e no contexto democrático dos conselhos setoriais, mas não advém de obrigação federal e seu

---

3 Este artigo prevê a elaboração de uma constituição estadual até um ano após a promulgação da Constituição Federal e, após sua promulgação, um prazo de seis meses para que sejam formuladas e votadas Leis Orgânicas Municipais, respeitando as constituições estadual e federal.

4 Segundo o portal de transparência do governo federal, tais conselhos seriam importantes devido ao “seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.”

funcionamento é singular. Suas funções básicas estão detalhadas nos artigos 54 e 55 da LOM e, em geral, refletem que o Conselho não funcionaria baseado em uma temática, mas sim sob uma base territorial, auxiliando na gestão e na fiscalização das subprefeituras.

As subprefeituras são instâncias locais que também foram previstas pela LOM e idealizadas como órgãos executores da administração local, auxiliando a prefeitura de uma cidade tão grande quanto São Paulo. Partindo da conexão normativa das atividades do Conselho de Representantes e das subprefeituras, ou seja, da proximidade entre a participação e a descentralização, percebe-se que um objetivo da Lei Orgânica era que essas pautas fossem articuladas conjuntamente.

Contudo, tal articulação não é fácil. Os dispositivos presentes na LOM constituíam um avanço progressista rumo a uma pauta de profunda participação social na prefeitura, o que condizia com a retórica política do Partido dos Trabalhadores, com sua base eleitoral e também com a trajetória da prefeita eleita, Luiza Erundina. Contudo, a temática da descentralização levantava grande oposição dos vereadores, que temiam perder poder nas regiões da cidade (Grin, 2011). As subprefeituras ganharam vida nesse primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT) (1989-1992)<sup>5</sup>. Conforme essa visão, o governo seria mais bem representado nos bairros, além de qualificar a participação democrática da sociedade na gestão pública (PMSP, 1991). Associava-se descentralização com democracia e controle social, em linha com os desenhos institucionais de políticas públicas oriundos da Constituição Federal de 1988.

---

5 Subprefeituras é a denominação da Lei Orgânica de São Paulo (artigo 77): “a administração municipal será exercida em nível local através de Subprefeituras segundo o estabelecido pela lei, definindo atribuições, número, limites territoriais, competências e o processo de eleição do Subprefeito”.

A premissa era reduzir a exclusão política dos cidadãos e aproximar o governo dos bairros. Com mais autonomia e descentralização os territórios gerariam mais equidade social e promoção da cidadania (Keinert, 1993; Jacobi, 1990 Martins, 2010). Esta seria a via para gerar eficiência administrativa, pois regionalização e descentralização modernizariam a gestão pública. O projeto não se resumia em definir “limites de um território ‘administrativo’ para a execução de tarefas desconcentradas: se converte em uma instância de produção e gestão da cidade” (PMSP, 1991, p. 7). Este modelo de gestão implicava substituir as ARs, ampliar a autoridade decisória das subprefeituras e estimular a participação dos cidadãos. O controle social nos bairros se apoiaria nos Conselhos de Representantes eleitos diretamente pela população. Estes fóruns são previstos na Lei Orgânica Municipal.

Contudo, a implantação das subprefeituras se somava à previsão de ações do Conselho de Representantes, que segundo o artigo 55 da LOM abrangeriam:

- I - participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões;
- II - participar, em nível local, da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração municipal;
- III - encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local (LOM, 1990).

O governo de Luiza Erundina foi marcado por embates com a Câmara Municipal e dificuldade de articulação para aprovar e regulamentar legislação em seu mandato, o que impediu a implementação das subprefeituras e do Conselho de Representantes em sua gestão. Contudo, esse foi um momento seminal para a regulação posterior das subprefeituras e a criação do Conselho Participativo.

#### 4. As subprefeituras e o Conselho de Representantes

As duas gestões seguintes à de Erundina na prefeitura foram a de Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1997-2000), marcadas pelo completo desinteresse na pauta da participação popular e por uma dinâmica política centralizadora, não havendo iniciativas em direção a regulamentar dispositivos de maior representatividade social. A crise institucional que marcou o período final da gestão de Celso Pitta, com casos de corrupção relacionados ao prefeito e às Administrações Regionais (ARs) — denominação dada às subdivisões territoriais da cidade até então —, levou a um fortalecimento da ideia de subprefeituras.

Essas passaram a ser vistas como uma solução para o surgimento de escândalos no âmbito regional, permitindo maior fiscalização dos representantes locais, o que teria gerado um terreno fértil para que as subprefeituras se tornassem bandeira na eleição de 2000 (Grin, 2015). Nesse processo eleitoral, os três principais candidatos à prefeitura de São Paulo se demonstraram favoráveis à substituição das ARs existentes desde 1965 pelo modelo de subprefeituras: Geraldo Alckmin (PSDB), Luiza Erundina (PSB) e Marta Suplicy (PT).

Naquele momento, muitos sinais indicavam que as subprefeituras e o Conselho de Representantes seriam implementados na gestão petista; a volta das subprefeituras e da participação social como pauta importante durante as eleições, as próprias promessas de campanha de Marta Suplicy e o histórico do Partido dos Trabalhadores na cidade. Convém mencionar a externalidade positiva que a criação do Conselho de Representantes geraria à prefeita: ele facilitaria a fiscalização popular e ajudaria a gestão petista a pressionar os parlamentares a aprovarem medidas importantes, diminuindo o poder de barganha da Câmara.

Contudo, a reação da Câmara contra a volta do Conselho de Representantes ao jogo político foi forte. O grande debate à época girou em torno do dilema entre representação e participação democrática: os legisladores defendiam

ser exclusivamente deles a representação dos cidadãos e que tal preceito seria ferido pelo Conselho. Diversas propostas de regulamentação foram levantadas pela sociedade civil e pela prefeitura entre 2001 e 2004, dando maior ou menor peso ao Conselho de Representantes, para que fossem discutidas na Câmara e se chegasse a alguma regulação.

A primeira proposta e que maior poder outorgava ao Conselho foi enviada à Câmara no início de 2001 pelo Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo, sendo base para o projeto de lei 01-0001/2001, da Mesa Diretora da Câmara. Essa proposta e diversas outras foram bloqueadas no Legislativo, até chegar-se a uma regulação negociada em 2004, que previa uma gama de dispositivos controversos, por exemplo a reserva de cotas para partidos políticos terem representantes no Conselho. Essa proposta originou a lei 13.881, que previa a criação do Conselho nas subprefeituras e eleições para seus representantes em 2005 — eleições estas que nunca chegaram a ocorrer.

Isto se deve ao fato da gestão de Marta Suplicy ter primado pela governabilidade junto à Câmara. Tendo no horizonte a experiência de conflito entre a prefeitura e o Legislativo, na gestão anterior de Luiza Erundina, e o potencial conflituoso do Conselho de Representantes, Marta teria preterido a participação popular territorial em prol de apoio majoritário na Câmara de Vereadores (Grin, 2012). A política de barganha existente entre Executivo e Legislativo nas Administrações Regionais também teria sido transplantada para a estrutura das subprefeituras, numa adaptação baseada na “dependência da trajetória” (*path dependence*) de ambas as políticas (Grin, 2012). A “dependência da trajetória” e o primor pela governabilidade explicariam, assim, a criação de um espaço participativo pela metade, com a criação das subprefeituras, que descentralizaram administrativamente a prefeitura, mas sem o Conselho de Representantes, que teria feito a descentralização política. Nossa hipótese é que esse processo conjunto de dependência e governabilidade também explicariam algumas das amarras e das fraquezas do Conselho Participativo Municipal, como tratado mais à frente.

## 5. Centralização territorial e esvaziamento participativo

Um resultado de todo o processo de barganha da gestão Marta e do retardo na criação do Conselho de Representantes foi que na gestão seguinte, de José Serra (2005-2006) e seu vice-prefeito Gilberto Kassab (2006-2008), há o impedimento da eleição e da implementação do Conselho. O procurador Rodrigo Pinho, assim que nomeado pelo prefeito José Serra no início de seu mandato, entra com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra os artigos 54 e 55 da LOM; a ação foi acolhida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, o que bloqueou o processo de eleição dos conselheiros (Piragino, 11 de outubro de 2014).

Segundo a Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Conselho não teria previsão constitucional, por um lado, e haveria vício de iniciativa na proposta por outro. Este vício significa, segundo o *amicus curiae* escrito por entidades em defesa das eleições, que a Câmara não poderia criar qualquer conselho, pois só o Executivo tem prerrogativa de criar cargos na administração pública.

A tese de que os conselheiros, representantes eleitos pela sociedade civil, sem remuneração ou regulamentação trabalhista com o estado, exerceriam um cargo ou função pública em sentido estrito foi questionada por diversas entidades e pelo *amicus curiae* em questão. Contudo, o caso não teve fim no Tribunal de Justiça de São Paulo. A Câmara Municipal de São Paulo decidiu, em 2007, recorrer à decisão junto ao Tribunal de Justiça em Brasília, que não entendendo ser de sua alçada o assunto, passou-o para o Superior Tribunal Federal (STF) em 2010. Nesse Tribunal, a matéria ficou a cargo do ministro Marco Aurélio Mello, que inicialmente negou o recurso, mas que em 2016 decidiu rever sua posição e reconsiderou a constitucionalidade do Conselhos de Representantes, levando o caso para apreciação pelo colegiado do órgão. Essa decisão ocorreu após as demandas de algumas entidades centrais na defesa da participação social em São Paulo, como a Rede Nossa São Paulo (antigo Movimento Nossa São Paulo) e a própria Câmara. A ADIN continua, ainda hoje, à espera de um julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, o que pode alterar a existência do Conselho Participativo e o cenário de participação social em São Paulo no futuro.

Nos dois governos — PSDB (2005/2006) e DEMOCRATA (2006/2012), a democracia participativa, ao menos na modalidade de participação direta como o OP, não existiu (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2008). O primeiro período de governo realizou um balanço da ação governamental e passou ao largo desse tipo de discussão (FELDMAN, 2008), bem como não encaminhou a primeira eleição do Conselho de Representantes prevista para 2005, primeiro ano de gestão, conforme a lei aprovada em 2004.

A visão das subprefeituras como núcleos de poder e controle social perderam relevância no discurso político. No seu lugar, o foco passou a ser *estimular a cooperação com a sociedade civil*. Conforme essa visão, “São Paulo não pode sobreviver se a população em sua totalidade não atua na proteção e reconciliação da cidade. Esta é uma cidade onde sempre é preciso apertar o botão da cooperação” (FELDMAN, 2008, p. 140). Ainda assim, essas cooperações buscam apoio na iniciativa privada e não na participação popular.

Na mesma linha, as propostas de “plenárias de participação social” não destacavam a presença de cidadãos, mas sim a representação de entidades. Em suma, se abandonou a proposta dos Conselhos de Representantes e as práticas de democracia participativa em favor de mecanismos de representação indireta nas regiões (Grin, 2011b).

Além de suprimir a possibilidade da população participar de forma institucional e transversal dos assuntos locais, o Executivo também enfraqueceu as subprefeituras. O prefeito Gilberto Kassab intensificou a lógica de barganha das subprefeituras, por meio de nomeações de partidários políticos para a administração local, além de ter indicado diversos militares especificamente em sua gestão (ESTADÃO, 2011)<sup>6</sup>. Isto à revelia de ter prometido em seu programa de governo, São Paulo no Rumo Certo (2008), “Aprofundar as

---

6 Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,coroneis-ja-chefiam-16-das-31-subprefeituras-de-sp,664217>>. Acesso em 25 de julho de 2017.

políticas de descentralização da gestão, reforçando a capacidade de atuação das subprefeituras e a participação da sociedade civil organizada.” (p. 102).

Nesses oito anos, talvez a questão mais importante para o jogo político e que influenciará o desenho do Conselho Participativo na gestão Haddad, como veremos a seguir, foi a instauração de uma Frente Parlamentar Pró Conselho de Representantes, encabeçada pelo vereador Antonio Donato (PT) junto a diversas organizações sociais, principalmente à Rede Nossa São Paulo (Piragino, 11 de outubro de 2014). Desta frente, que recebeu o apoio de praticamente metade da Câmara, surge uma nova proposta de Conselho de Representantes, que retira a participação privilegiada de partidos no órgão e será base para a criação do Conselho Participativo.

## **6. A entrada do Conselho Participativo na agenda governamental**

Já durante a eleição de 2012, a coligação Para Mudar e Renovar São Paulo (2012), do candidato Fernando Haddad (PT), previa a criação de um “Conselho de Representantes da Sociedade Civil nas subprefeituras, como forma de fortalecimento da participação e do poder local” (p. 81), no âmbito de um Sistema Municipal de Participação Popular e Cidadã. Após ganhar a eleição, tal previsão constou do Plano de Metas (objetivo 20) que propôs criar os Conselhos Participativos nas 32 subprefeituras da cidade. Essa informação tem especial relevância se considerarmos que seus dois principais adversários, José Serra<sup>7</sup> (PSDB) e Celso Russomano (PRB)<sup>8</sup> não citavam nenhum tipo de Conselho Participativo em seus programas.

---

7 Disponível em: <<http://netleland.net/suporte/Programa-de-Governo-Serra-Prefeito.pdf>>. Acesso em 25 de julho de 2017.

8 Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/71072/250000029107/propostas>>. Acesso em 25 de julho de 2017.



As subprefeituras não voltaram a ter protagonismo na direção de ampliar a descentralização administrativa do governo. O mesmo ocorreu no campo da participação popular que não avançou para uma maior descentralização política em favor dos bairros ampliarem seu poder decisório na proposição de políticas públicas. Ao não aumentar o orçamento das subprefeituras e ao não implantar o OP nas regiões, o PT, que defendera essa como uma nova forma de gestão urbana democrática e mais eficiente, alterou a forma de implementar o conhecido “modo petista de governar”.<sup>9</sup>

Considerando todo o impasse histórico e político apresentado em torno do Conselho de Representantes e das subprefeituras em São Paulo, a proposta do então candidato Fernando Haddad de criar um Conselho Participativo Municipal em São Paulo e o cumprimento dessa promessa são de entendimento relevante. Esta seção analisa, à luz dos documentos e fatos encontrados, porque o Conselho teria entrado e permanecido na agenda do governo Haddad, segundo uma abordagem de definição de agenda política.

Para fazer tal análise, a proposta é avaliar o debate de formação de agenda principalmente sob a perspectiva de Kingdon, entendendo os processos pelos quais um determinado tema entra na agenda governamental e, então, como se decide quais as soluções ou alternativas viáveis a serem consideradas pelos tomadores de decisão (Kingdon, 2006). Essa divisão entre agenda e alternativas de políticas públicas, bem como o fato da obra do autor não tratar da formação de uma agenda estanque, mas também como funciona sua dinâmica ao longo do tempo, justificam a escolha teórica.

---

9 Não serão discutidas iniciativas de participação social sem vínculo com as subprefeituras, como é o caso da criação do Conselho da Cidade em 2013 e o Programa São Paulo Aberta iniciado em 2013, apoiado no diálogo e participação e alinhado aos objetivos da *Open Government Partnership*. Quanto às Conferências Municipais Temáticas (mulheres, saúde e educação, a sua organização em nível regional não necessariamente esteve vinculada com as subprefeituras e, nessa medida, não pode ser associada com a descentralização territorial).

Segundo Kingdon (2006), a agenda “é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente ligadas às autoridades” (p. 222). Na teoria proposta pelo autor, pode-se explicar a formação da agenda estatal por meio da análise de três variáveis principais: se o assunto ou tema em questão é visto como um problema; se a dinâmica política favorece ou não tratar do assunto; e quais os atores a favor ou contra determinada agenda (Kingdon, 2006). A partir do estudo apresentado até aqui sobre a participação territorial em São Paulo, tenta-se classificar a entrada do CPM na agenda a partir dessas três óticas distintas.

O primeiro fator determinante para analisar a entrada da participação na agenda é o processo eleitoral de 2012, que constituiu uma janela de oportunidade (janela política) para definir a existência de um problema de participação social na cidade e, assim, oferecer o Conselho Participativo como uma solução. As eleições permitiram que os movimentos historicamente relacionados ao Conselho de Representantes trouxessem novamente ao debate a necessidade de criar um conselho transversal e territorial. Isso ocorre junto à mudança do discurso presente até então: o problema do Conselho de Representantes deixa de ser discutido como uma questão apenas jurídico — a ser resolvida pelo Supremo Tribunal Federal — e passa a integrar o debate sobre *deficit* democrático na cidade, que precisa ser alvo de nova política municipal.

Ocorre também, em menor escala, o uso da comparação internacional pelos movimentos, dizendo que em diversas democracias do mundo, e no próprio Brasil, era comum criar-se iniciativas que visem a aprofundar a democracia representativa e o Conselho seria parte disso. Este discurso foi incorporado inclusive no programa de governo de Haddad quando candidato, com a proposta de se criar um Sistema Municipal de Participação Popular e Cidadã no qual se insere o CPM. Segundo o programa: “Em várias partes do mundo, percebe-se renovado interesse e avanços na democracia participativa direta. As sociedades complexas do nosso tempo já demonstram os limites claros do sistema político representativo”.

O eixo que vinculou as subprefeituras à participação foi o “Ciclo de Planejamento e Orçamento Participativo” (CPOP) iniciado com o Plano de Metas (2013-2016)<sup>10</sup>. A discussão territorial do Plano foi realizada em 31 audiências públicas nas subprefeituras, afora aquelas de cunho temático (Marcondes e Canato, 2015). Diferente da organização do OP, estruturado em assembleias nos territórios, para Paulani, Teixeira e Marcondes *apud* Marconde e Canato (2015) foi um avanço gerar participação desde o início do planejamento, e não apenas na destinação do orçamento. Uma parcela maior do orçamento foi decidida por meio de arranjos de democracia participativa e passou a ser identificada de forma regionalizada no Plano Plurianual – PPA (2014-2017).

No âmbito da dinâmica política, a mudança de governo após as eleições também traz consigo a possibilidade de uma grande alteração nos rumos da agenda política, segundo as preferências dos atores eleitos (Kingdon, 2006, p. 229). Neste sentido, entendemos que a eleição de Fernando Haddad, devido ao caráter ideológico do partido e sua base de apoio eleitoral na sociedade, explica a entrada do Conselho Participativo na agenda do petista já em sua candidatura. Em uma análise de conteúdo dos propostas de governo, por exemplo, percebemos, que no plano petista a palavra “conselho(s)” constava 31 vezes, enquanto na de Serra e Russomano aparecia duas. Como levanta Carvalho (2004), parece haver uma causalidade no quanto algumas prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) promovem iniciativas de participação social, como o orçamento participativo (p. 228).

---

10 A Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê que, em até 90 dias após a posse do(a) prefeito(a) eleito(a), o Executivo deve apresentar um programa de metas que explicita “as prioridades, ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da Cidade” (Marcondes e Canato, 2015).

Além disso, como discute Cláudia Faria (2010), uma série de dispositivos e espaços de participação teriam sido institucionalizados durante a gestão do PT no âmbito Federal, com reflexos em diversas prefeituras governadas pelo partido. Uma ressalva da autora é que tais espaços não se transformaram em uma política de governo sustentada, como veremos no caso do Conselho Participativo de São Paulo. Segundo Tatagiba (2010), a institucionalização participativa após a Constituição de 1988 também está intrinsecamente relacionada à ascensão de governos de esquerda no país, notadamente o Partido dos Trabalhadores. Segundo estudo da pesquisadora (idem, 2008), as prefeituras do PT em São Paulo foram as que mais criaram espaços participativos até 2006, conforme a tabela 2.

**Tabela 2. Criação dos espaços participativos em funcionamento no município de São Paulo (2006)**

Período	Prefeito	Espaços	Porcentagem
Antes de 1988		4	11,4%
1989-1992	Luiza Erundina	8	22,9%
1993-1996	Paulo Maluf	3	8,6%
1997-2000	Celso Pitta	3	8,6%
2001-2004	Marta Suplicy	11	31,4%
2005-2006	José Serra	4	11,4%
2006	Gilberto Kassab	2	5,7%
Total		35	100%

Fonte: Tatagiba (2008, p. 231).

Além do processo eleitoral, da mudança de governo em São Paulo e de haver a gestão do Partido dos Trabalhadores, a entrada do Conselho na agenda política foi influenciada pela participação de atores visíveis (com grande peso social e midiático) e atores invisíveis (acadêmicos, burocratas, ONGs de menor porte). É importante separar a atuação destes atores em dois processos: i) de entrada da participação na agenda governamental e ii) de desenho do CPM.

Observamos que, no processo de definição da agenda governamental, houve a atuação de atores visíveis importantes, principalmente: a Câmara de Deputados, os partidos da oposição e o Tribunal de Justiça, instituições que poderiam impedir as eleições como ocorreu no caso do Conselho de Representantes. De fato, os partidos de oposição PSDB e PPS entraram com mandado de segurança contra as eleições do CPM após haver mudanças de última hora nas condições para candidatura ao Conselho. Contudo, o mandado não foi julgado a tempo e as eleições foram realizadas no dia 08 de dezembro de 2013. Quanto aos atores invisíveis da sociedade civil presentes no processo, os principais observados foram a Rede Nossa São Paulo e as pessoas envolvidas na Frente Parlamentar Pró Conselho de Representantes, que atuaram para a criação de um conselho das subprefeituras antes, durante e após as eleições.

Para explicar a criação do Conselho, falta uma característica importante no debate do Conselho de Representantes na cidade: a integração entre descentralização e participação social. A gestão de Haddad conseguiu criar o Conselho Participativo, mas não conjugado ao aprofundamento da descentralização do poder na cidade por meio do fortalecimento das subprefeituras. Assim, o que se observou foi a manutenção da governabilidade junto à Câmara e criação de um órgão com poder reduzido, posto que as próprias subprefeituras não possuem uma verdadeira autonomia orçamentária e política.

Assim, no *trade off* entre participação, deliberação popular territorial e democracia ou gestão e controle no plano municipal, prevaleceu a segunda. Seja para constituir o Plano de Metas que deu base para o PPA 2014-2017 ou, após 2014, elaborar a Lei Orçamentária Anual - LOA, coube às regiões propor demandas de obras e serviços, mas não a deliberação. O *status* da participação territorial foi rebaixado ao de arena consultiva. Contrariamente à concepção defendida pelo PT até 2004, os CPMs tinham menos poder. O argumento para a redução de capacidade decisória foi similar ao utilizado pelos vereadores que em 2002 se opuseram à criação dos CRs: apenas os eleitos pelo voto popular possuem legitimidade democrática.

O segundo instrumento para decidir a alocação de recursos públicos foi a criação, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, em fevereiro de 2014 (Decreto 54.837), do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP). Era um fórum de cunho propositivo e participativo para elaborar, executar, fiscalizar e avaliar o ciclo de planejamento e orçamento municipal. Possuía 106 membros, sendo 64 eleitos nos territórios (dois representantes dos Conselhos Participativos Municipais em cada uma das 32 subprefeituras). Cabia ao CPOP a definição de projetos prioritários das subprefeitura na LOA.

No entanto, no caso de São Paulo houve falta de pressão social e de uma bandeira clara para integrar a descentralização municipal com a participação local. Isso teria possibilitado duas situações: por um lado, que governos conservadores evitassem tais pautas; e por outro, que governos historicamente ligados à bandeira da participação popular também não conseguissem fazê-lo, por impossibilidade (Luiza Erundina) ou cálculo político (Marta Suplicy). Acreditamos que essa hipótese explique melhor como se deu o desenho do Conselho e sua rápida regulamentação. Como no caso de Marta Suplicy, a dependência da trajetória e o foco na governabilidade também estariam no centro da formulação da política de participação de Haddad e das debilidades do Conselho Participativo que veremos na próxima sessão sobre a regulamentação e o desenho do Conselho.

## **7. O desenho e a criação do Conselho Participativo Municipal**

O Conselho Participativo Municipal de São Paulo possui dois atos fundadores. Um se refere à criação do Conselho em si, por meio dos artigos 34 e 35 da lei nº 15.764, decretada pela Câmara Municipal e promulgada em 27 de maio de 2013. O outro se refere à regulamentação desta lei, por meio do decreto executivo nº 54.156, promulgado diretamente pelo prefeito. Isto significa que, apesar do Conselho ter sido criado por ato legislativo, sua regulamentação e o seu desenho institucional foram criados por ato discricionário do prefeito, podendo ser alterado a qualquer momento pelo chefe do Executivo.

O projeto de lei nº 15.764, que já previa a criação do Conselho, foi negociado com a Câmara sem grande oposição aparente, segundo observamos por meio de matérias jornalísticas da época e de conversa com atores envolvidos. Este fato por si só levanta questionamentos sobre o quanto de autonomia e poder o Legislativo e o Executivo negociavam dar ao Conselho quando de sua criação em maio de 2013. O decreto que instituiu o CPM é amplo, pois seu principal objetivo era realizar uma reestruturação organizacional da prefeitura, por meio da criação de Secretarias Municipais e de uma nova subprefeitura, Sapopemba.

A lei foi proposta pelo Vereador José Police Neto (PSD), já afeito à causa da participação na cidade, mas cujo partido não tem afinidade com o tema. Como vimos historicamente, diferentes gestões da Câmara temiam um projeto mais arrojado de Conselho de Representantes na chave de descentralização e representação. A avaliação exploratória deste artigo sugere que, de fato, nesta negociação não se previa dar poderes deliberativos ao Conselho, conectá-los obrigatoriamente à gestão das subprefeituras e, principalmente, fortalecer estes espaços locais para que os Conselhos tivessem um objeto real de interlocução.

Expliquemos, agora, o desenho do Conselho Participativo Municipal de São Paulo. O CPM foi criado como um organismo autônomo da sociedade civil, junto às 32 subprefeituras da cidade de São Paulo e em contato direto com a Secretaria de Relações Governamentais do Município, a fim de estimular o controle social dos cidadãos paulistanos. Em dezembro de 2013, 1.113 Conselheiros foram eleitos para atuar nas 32 subprefeituras da cidade de São Paulo, diretamente pela sociedade civil.

A primeira eleição para representantes do Conselho Participativo Municipal foi organizada pela Secretaria de Relações Governamentais, comandada por João Antônio da Silva Filho (01/2013 – 02/2014), em cooperação com a Secretaria de Governo, chefiada por Antonio Donato (01/2013-11/2013), ambos políticos petistas historicamente ligados ao debate de participação social na cidade. O processo eleitoral foi facultativo e permitido a todos os habitantes da cidade de São Paulo, contando com a participação de 120.000

eleitores. Cada eleitor possuía 5 votos, 1 por candidato, podendo votar em até 5 pessoas de qualquer subprefeitura da cidade. Caso elencassem apenas 3 nomes, por exemplo, os dois votos restantes seriam considerados votos nulos. Assim, a votação contou um total de 600.000 votos, segundo dados oficiais da Secretaria de Relações Governamentais (2013). Os Conselheiros eleitos tiveram sua cerimônia de posse no dia 25 de janeiro, feriado de aniversário da cidade de São Paulo.

O Conselho foi definido pelo decreto nº 54.156 (2013) como um órgão autônomo da sociedade civil e que, apesar de ter reconhecimento pelo poder público, não possui cargos específicos para funcionários públicos ou da gestão municipal. Inclusive, é vedada a participação de conselheiros com cargos eletivos no poder Executivo e Legislativo, inclusive posição comissionada no poder público. A função do Conselho foi prevista pelo artigo segundo do decreto e, basicamente, prevê que os Conselhos devem realizar a fiscalização dos gastos públicos e políticas locais, articulação com os demais conselhos e movimentos sociais nas subprefeituras, além da apresentação de demandas e prioridades regionais.

Cada subprefeitura da cidade foi dividida em distritos e, para cada distrito, foi previsto um mínimo de 5 conselheiros. Conforme previsto no artigo quinto, isso se soma ao fato de que cada conselheiro represente 10.000 habitantes de São Paulo, o que significou o número total de 1.113 eleitos, respeitando ainda um máximo de 51 representantes por subprefeitura e mínimo de 19, indiferente do número de distritos. O mandato de cada conselheiro foi determinado em dois anos e os mesmos devem fazer reuniões mensais, abertas, pelo menos uma vez por mês para a realização de suas funções e engajamento com a comunidade.

Em cada subprefeitura, após os debates nas audiências públicas, os CPMs elegiam até três projetos prioritários a serem definidos (para a LOA) pelo CPOP, como arena para definir projetos transversais ao invés de propostas territorialmente fragmentadas. Da consulta regional se avançava para a



definição temática com o CPOP avaliando projetos junto às Secretarias responsáveis e aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas (Marcondes e Canato, 2015). Desse modo eram inseridas demandas locais em ações de alcance municipal. A etapa seguinte novamente organizava audiências públicas nas 32 subprefeituras, visando a devolução sobre os debates realizados com Secretarias e Conselhos, a priorização regional realizada pelo CPOP e apresentar a proposta da LOA. Após a aprovação da LOA, os CPMs passavam a organizar a forma de monitorar sua execução em nível regional (Marcondes e Canato, 2015).

Para Lima, Desenzi e Penteado (2014), sete CPMs, mesmo com fragilidades políticas e organizativas, conseguiram influir nas prioridades das subprefeituras. Como possuíam autonomia para demandar, exerceram algum controle social, mas essa não foi a regra para todos. O PT retomou a participação popular abandonada desde 2005 até 2012, mas o seu lugar passou a ser distinto do previsto na gestão Marta Suplicy, pois: a) as subprefeituras voltaram a ser locais de debate sobre o orçamento público, mas não mais como “núcleos regionais de poder”; b) os CPMs têm menos incidência na gestão local do que a proposta dos CRs. Basicamente fiscalizam gastos públicos e políticas locais, articulam-se com outros conselhos e movimentos sociais e sugerem prioridades regionais na discussão da LOA.

Por essa razão, e diferentemente da proposta original dos CRs, os CPMs não foram concebido como instâncias integradas à gestão das subprefeituras. Sendo estruturas autônomas da sociedade, não há apoio material de fato do poder público para a sua organização, como ocorre com os conselhos municipais de políticas públicas. Essa falta de suporte dificultou a efetiva interlocução dos CPMs com a gestão regional.

Uma questão final está relacionada com a base legal que criou os CPMs, pois mesmo sendo aprovados por lei municipal, sua regulamentação ocorreu por decreto do Poder Executivo. Esse expediente amplia a discricionariedade

do Prefeito ao permitir alterações a qualquer momento que podem reduzir a já pequena capacidade de inserção na administração regional, como ocorreu com o novo governo socialdemocrata desde 2017<sup>11</sup>.

Como o CPOP e os CPMs foram normatizados por Decreto, o prefeito João Dória (PSDB), que assumiu em 2017, extinguiu o primeiro e eliminou o sistema de participação no orçamento municipal e de definição de políticas transversais apoiadas nas audiências regionais. Foram desmontados os mecanismos participativos territoriais para o monitoramento do Plano de Metas 2017-2020 (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017). Ademais, o incumbente reduziu o número de conselheiros participativos a partir da eleição de 2018.

O Decreto Municipal 57.829 limitou o número de membros do conselho à proporção de um para cada 30 mil habitantes (no total, 400 conselheiros na cidade com o máximo de 41 por prefeitura regional). Diminuiu em 67% o número total de conselheiros, além de a nova fórmula distorcer a representação, pois regiões menos populosas e mais subdivididas têm mais conselheiros, já que o governo manteve o mínimo de cinco conselheiros por distrito. A justificativa para esses cortes é pouco crível: como a presença dos conselheiros nas reuniões dos CPMs era baixa, com essa redução haverá uma participação relativa maior e os eleitos receberão mais votos da população.

Isso é tudo o que é possível de comentar sobre a relação que esse governo buscou estabelecer entre a criação das novas prefeituras regionais com os mecanismos de participação popular. Uma vez mais, como já ocorrera na

---

11 Nesse governo veio à tona o debate sobre a eleição direta de subprefeito por meio de duas propostas. O vereador José Police Neto (PSD), em 2015, apresentou um projeto de lei para que as regiões elegeassem uma lista tríplice para o Prefeito escolher cada subprefeito. O Prefeito Fernando Haddad, em janeiro de 2016, iniciou um debate que não prosperou, mas adiantava como pré-requisitos: mandato de dois anos, o pleiteante ser capacitado para entender sua função e o candidato ser filiado a um partido político.

gestão José Serra (2005-2006), houve uma perda significativa de influência política de instrumentos de gestão participativa.

A trajetória da descentralização política associada a instrumentos de maior participação e controle social nas subprefeituras foi errática. Entre idas e vindas, não apenas esse processo foi descontinuado, como mesmo nos governos do PT foi implantado de diferentes formas. A conclusão mais evidente é que o estímulo do poder público para ampliar e qualificar a democracia participativa nas regiões ainda está longe de ser uma realidade. Ademais, com subprefeituras com tão poucos recursos financeiros e capacidade de intervenção em políticas públicas nos territórios, qual seria a efetiva capacidade de a sociedade local influenciar a gestão pública? Portanto, rever o escopo de ação das subprefeituras torna-se um pré-requisito essencial para fazer avançar um modelo mais democrático e participativo em nível local.

## **8. Conclusão**

Este capítulo conclui que a criação do Conselho Participativo Municipal decorre de um longo processo para a institucionalização da participação social na cidade de São Paulo, cujo marco foi a promulgação da Lei Orgânica do Município em 1990, em um contexto de retorno à democracia. Desde tal período, na gestão de Luiza Erundina (PT), foi prevista a criação de um Conselho de Representantes, que permitisse a fiscalização das ações estatais no âmbito local, bem como maior conexão das ações públicas com os anseios da sociedade civil.

Observa-se também que a pauta da participação surge historicamente conectada ao debate sobre descentralização na cidade de São Paulo, com a proposta de criação das subprefeituras junto aos conselhos locais que realizariam seu controle social. Contudo, ambas as pautas caminharam lentamente e descoladas no âmbito municipal. Isso teria ocorrido por diversas razões: na gestão de Luiza Erundina, por um cenário conflituoso

entre Executivo e Legislativo, o que impossibilitou regulamentar o Conselho de Representantes e as subprefeituras junto à Câmara; no caso de Marta Suplicy, por um cálculo que privilegiou a governabilidade com a Câmara e a capitalização política das subprefeituras como objeto de barganha política. Já nas demais gestões — de Paulo Maluf, Celso Pitta, José Serra e Gilberto Kassab —, o próprio Executivo não demonstrou interesse em avançar nas pautas de participação e descentralização, paralisando, ou mesmo retrocedendo, as iniciativas existentes em São Paulo.

A prevalência institucionalizada de práticas políticas também constrangeu o governo a “limitar” sua agenda com a “mobilização do viés” que “filtrou” os temas do debate político para evitar controvérsias (Bachrach y Baratz, 1962). Esse processo ocorreu na implantação das subprefeituras, pois o Executivo acabou restringindo o escopo do projeto frente ao seu desenho inicial: ao buscar não conflitar com os interesses dos vereadores e recuar na implantação dos Conselhos, o governo definiu um “teto” para o alcance do controle social que seria exercido nos bairros e, também, sobre os próprios vereadores.

O Conselho Participativo estaria, portanto, fortemente ligado aos 25 anos que precederam sua criação. Percebemos, mais especificamente que, a entrada do CPM na agenda governamental teria ocorrido por uma janela de oportunidade aberta no processo eleitoral de 2012, com a campanha do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), fortemente ligada à pauta de institucionalização de espaços participativos territoriais na cidade. Esses fatores teriam se somado a faltas de políticas na área de participação, à longa atuação de atores da sociedade civil pela pauta do Conselho de Representantes.

Por último, embora o Conselho apresente um desenho inovador em diversos aspectos, o mesmo não foi concebido com poder deliberativo e os recursos necessários para realizar o seu papel fiscalizador dos gastos públicos e políticas locais, articulação com os demais conselhos e movimentos sociais nas subprefeituras. Além disso, a sua criação foi novamente desvinculada de

um debate sobre a descentralização na cidade, com o provimento de maior autonomia política e financeira às subprefeituras, o que limita o impacto do Conselho e o incentivo social para que os cidadãos participem neste espaço.

A inovação limitada dos Conselhos foi um resultado do peso das práticas políticas institucionalizadas como variáveis contextuais, que conformam as regras do jogo na política municipal. Com efeito, na política, mudar nem sempre significa renovar quando instituições tradicionais se mantêm fortes para constranger e limitar a ação dos atores políticos.

## Referências Bibliográficas

- Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 50(3), pp. 443-464.
- Brasil. Decreto N° 54837.
- Bachrach, P. y Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), pp. 947-952.
- Brelàz, G. de y Alves, Mario A. (2011). Deliberative democracy and advocacy: lessons from a comparative perspective. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 2(28), pp. 202-216.
- Câmara Municipal de São Paulo (s.f.). Lei Orgânica do Município de São Paulo. Acesso em: 17 jun. 2017. <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>
- \_\_\_\_\_. (s.f.). Justificativa para Projeto de Lei 0001/2001. Acesso em: 15 jul. 2017. <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0001-2001.pdf>

- \_\_\_\_\_. (s.f.). Projeto de lei 0001/2001. Dispõe sobre a criação de conselhos de representantes no município de São Paulo. Acesso em: 15 jul. 2017. <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0001-2001.pdf>
- Carvalho, J. M. de (2004). *A cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castells, M. (1989). *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Coligação São Paulo no Rumo Certo (2008). Programa de Governo. São Paulo. Acesso em: 22 jul. 2017. [https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/gilbertokassab\\_0.pdf](https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/gilbertokassab_0.pdf)
- Coligação para Mudar e Renovar São Paulo (2012). Programa de Governo. São Paulo. Acesso em: 22 jul. 2017. [https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/programa\\_de\\_governo\\_haddad.pdf](https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/programa_de_governo_haddad.pdf).
- Cortes, S. V. (2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília: Ipea, pp. 137-150.
- Dahl, R. (2005). *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.
- De Camargo Penteado, C. L., De Souza Lima, L. y Desenzi, T. H. (2014). Caminhos da Participação Cidadã em São Paulo: um estudo do Conselho Participativo Municipal. *Parlamento e Sociedade*, 2(3), pp. 73-106.
- Faria, C. F. (2010). Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia Política*, 18(36), pp. 187-204.
- Feldman, W. (2008). *São Paulo, o bom combate da paz*. São Paulo: Contexto.

- Fuks, M. (2000). Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Revista BIB*, 49, pp. 79-94.
- Grin, E. J. (2011a). Caminhos e Descaminhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo: a experiência da descentralização no período 2001-2004. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2011b). *Capítulo 2 – Subprefeituras: descentralização de poder e governabilidade nos territórios da cidade* [Mimeo]. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- \_\_\_\_\_. (2012) Gestão dos territórios da cidade em São Paulo: a berlinda entre a democracia representativa e os mecanismos de controle social. In: Anais do XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. n. 1992, pp. 1-20.
- Grin, E. J., Bonivento, J. A. e Abrucio, F. (Eds.) (2017). *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Chile.
- Gurza Lavalle, A., Houtzager, P. P. e Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67.
- Jacobi, P. (1990). Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, 20, pp. 121-143.
- Keinert, T. M. M. (1993). Reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, 33(4), pp. 66-81.

- Kingdon, John W. (2006). Como chega a hora de uma ideia? In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea* (vol. 1). Brasília: ENAP.
- Kingdon, J. W. e Thurber, J. A. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- \_\_\_\_\_. Juntando as coisas. IN: SARAVIA, ENRIQUE e FERRAREZI, ELISABETE (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.
- Lima, L. de Souza, Desenzi, T. H. e Penteado, C. L. de Camargo (2014). Citizen Participation political courses in the City of São Paulo: A study of São Paulo Municipal Participative Council. *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid, Spain.
- Marcondes, M. M. e Canato, P. C. (2015). Participação social no planejamento e orçamento: a experiência do ciclo participativo na gestão municipal de São Paulo. In J. C. Cardoso Jr., J. R. Cardoso e José Celso e R. R. Pires (Orgs.), *PPA 2012 - 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Manin, B. (1995). As Metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29), pp. 5-34,.
- Martins, M. L. R. (2010). *Descentralização e Subprefeituras em São Paulo*. Recuperado em 15 de janeiro de 2010. [www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/.../martinsdescentralizaerundina.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/.../martinsdescentralizaerundina.pdf)
- Menezes, J. B. de (2005). A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. In *Anais do X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile.



- Piragino, M. X. (11 de outubro de 2014). Os baderneiros da governança municipal em São Paulo. Carta Maior, São Paulo. Acesso em: 17 jun. 2017. <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Os-baderneiros-da-governanca-municipal-em-Sao-Paulo/4/31971>
- Portal da Transparência (s.f.). Controle social: conselhos municipais e controle social. Acesso em: 15 jul. 2017. <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>.
- Prefeitura de São Paulo (s.f.). Relatório das eleições municipais do Conselho Participativo em 2013. Acesso em: 24 jun. 2017 <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/comunicacao/noticias/relatoriofinaleleitos.pdf>.
- Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) (1991). *Nova Territorialização. São Paulo*. Secretaria das Administrações Regionais: Assessoria Técnica de Sistemas de Informática.
- Rede de Organizações (s.f.). *Amicus curiae* em favor da constitucionalidade dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e da Lei Municipal 13.881/04. Acesso em: 15 jul. 2017. <https://nossasaopaulo.org.br/portal/files/AmicusCuriaeConselhoRepresentantes.pdf>.
- Ribeiro, A. (2013). *Os nano-prefeitos*. Acessado em 30 de março. <http://www.polis.org.br/uploads/2074/2074.pdf>
- Santos, L. e Piragino, M. X. (05 de fevereiro de 2014). Conselho Participativo: mais democracia na cidade de SP. Carta Capital, São Paulo. Acesso em: 15 jul. 2017. <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/conselho-participativo-um-marco-democratico-na-cidade-de-sao-paulo-2241.html>
- Santos Junior, O. A. dos, Ribeiro, L. C. de Queiroz e Azevedo, S. de (2004). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

Secretaria de Relações Governamentais (2003). Plano de Metas de São Paulo 2013-2016. Acesso em: 22 jul. 2017. <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/plano-de-metas-saopaulo-2013-2016.pdf>

Stake, R. E. (1998). Case Studies. In N. K. Denzin e Y. S. Lincoln (Org.), *Strategies of Qualitative Inquiry*. Califórnia: Sage Publications.

Tatagiba, L. (2005). A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In L. Avritzer (Ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp.

\_\_\_\_\_ (2008). Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo, Brasil. In G. O'Donnell, J. Tulchin, A. Varas e A. Stubits (Org.). *New voices in the study of democracy in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

\_\_\_\_\_ (2010). Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo-primeiras reflexões. *Colombia Internacional*, pp. 63-83.

Teixeira, A. C. C. e Tatagiba, L. (2008). Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? In *Desafios de la construcción democrática en Brasil: participación* (pp. 105-149). São Paulo: Instituto Pólis.

Tótoro, S. e Chaia, V. (2004). Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In O. A. Santos Júnior, L. C. de Queiroz Ribeiro, Santos Junior, O. A. dos, Azevedo, S. de (Orgs.). *Governança democrática e poder local*. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.

- \_\_\_\_\_. Lei n. 13.399, de 01 de agosto de 2002. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20020802&Caderno=Munic%C3%ADpio&NumeroPagina=1>>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 13.881, de 30 de julho de 2004. Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes, e dá outras providências. <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20040731&Caderno=Munic%C3%ADpio&NumeroPagina=1>>. Disponível em: Acesso em: 22 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000)>. Acesso em: 24 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 54.156, de 01 de agosto de 2013. Regulamenta os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, que dispõem sobre a criação, composição e atribuições do Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082013D%20541560000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082013D%20541560000)>. Acesso em: 24 jun. 2017.



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.

