



FLACSO
ARGENTINA

MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Tesis de Maestría

**Alcances, limitaciones y desafíos de la política de descentralización
en el Municipio de Marcos Paz (2004-2023)**

Autora: Lic. Cecilia Soto

Directora: Dra. Carolina Foglia

Marzo 2024

Resumen

El presente estudio busca analizar las políticas de descentralización submunicipal a través del caso del Municipio de Marcos Paz. En relación a ello nos preguntamos cuáles son los alcances, limitaciones y desafíos de la política de descentralización del Municipio de Marcos Paz, durante el período 2004-2023, la cual se lleva adelante centralmente a través de los programas UMIs y COMunAs.

Enmarcado en el proceso de descentralización intergubernamental iniciado en los 90 y en la crisis política y de representación de 2001, daremos cuenta del surgimiento y la implementación de la mencionada política, a partir de fuentes documentales y la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

El análisis de la política de descentralización submunicipal de Marcos Paz nos permite comprender las nuevas formas de gestión de los gobiernos locales ante la ampliación de incumbencias, el desarrollo de funciones distintas a las tradicionales y el despliegue de mecanismos de innovación, que mejoran la capacidad de respuesta local y la participación ciudadana.

Abstract

The present study aims to analyze submunicipal decentralization policies through the case of the Municipality of Marcos Paz. In relation to this, we ask what are the achievements, limitations and challenges of the decentralization policy of the Municipality of Marcos Paz, during the period 2004-2023, which is carried out centrally through the UMIs and COMunAs programs.

Framed in the process of intergovernmental decentralization that began in the 90s and in the political and representation crisis of 2001, we will analyze the beginning and implementation of policy, based on documentary sources and semi-structured interviews with key informants.

The analysis of the submunicipal decentralization policy of Marcos Paz allows us to understand the new forms of management of local governments due to the expansion of responsibilities, the development of functions different from the traditional ones and the deployment of innovation mechanisms, which improve the capacity of local response and citizen participation.

Agradecimientos

A Carolina Foglia, mi Directora, por su dedicación, sus valiosos aportes y su fundamental guía en la realización de esta tesis.

A Julián, por todo su acompañamiento y paciencia en este proceso.

A mi familia, por el apoyo y sus contribuciones a este estudio.

Finalmente, agradezco a las entrevistadas, quienes generosamente me brindaron su tiempo y sus preciadas experiencias.

Índice

Introducción.....	6
I. Presentación del problema de tesis.....	6
II. Precisiones metodológicas.....	11
III. Organización de la tesis.....	13
Capítulo 1: Gobiernos locales y descentralización.....	14
1.1 Proceso de descentralización intergubernamental argentino en la década del 90.....	14
1.2 Conceptualizaciones teóricas para el análisis de la descentralización submunicipal.....	21
Capítulo 2: Antecedentes de descentralización submunicipal en Argentina y la RMBA.....	26
Capítulo 3: El Municipio de Marcos Paz.....	38
3.1 Caracterización espacial y sociodemográfica de Marcos Paz.....	38
3.2 Caracterización político - institucional de Marcos Paz.....	43
3.2.1 Los orígenes de la gestión del intendente actual.....	43
3.2.2 El despliegue de diferentes mecanismos innovadores de gestión.....	44
3.2.3 Enfoque de descentralización en la gestión.....	48
Capítulo 4: Política de descentralización submunicipal en Marcos Paz.....	50
4.1 El programa UMIs.....	50
4.1.1 Surgimiento y creación de la iniciativa.....	52
4.1.2 Desarrollo y consolidación de las UMIs.....	56
4.1.2.1 Organización administrativa de las UMIs.....	56
4.1.2.1.1 Estructura y recursos humanos.....	56
4.1.2.1.2 Recursos materiales y financieros.....	61
4.1.2.1.3 Funciones de las UMIs.....	62
4.1.2.2 Tipo de democracia local.....	67
4.1.2.3 Vínculo político y distribución de poder.....	70
4.1.3 Alcances y limitaciones del programa UMIs.....	70

4.2 El programa COMunAs.....	72
4.2.1 Contexto y justificación de la incorporación del programa a la política de descentralización.....	73
4.2.2 Desarrollo del programa COMunAs.....	75
4.2.2.1 Organización administrativa de COMunAs.....	76
4.2.2.1.1 Estructura, recursos humanos, materiales y financieros.....	76
4.2.2.1.2 Funciones de COMunAs.....	77
4.2.2.2 Tipo de democracia local.....	82
4.2.2.3 Vínculo político y distribución de poder.....	84
4.2.3 Alcances y limitaciones del programa COMunAs.....	85
4.3 Una mirada conjunta a partir del análisis de los dos programas.....	87
Conclusiones.....	89
Bibliografía.....	98
Fuentes consultadas.....	105
Anexo.....	108

Introducción

I. Presentación del problema de tesis

Los gobiernos locales son los receptores directos de las demandas de la población debido, principalmente, a su carácter de proximidad. Sin embargo, la respuesta a muchas de ellas se ve limitada por las debilidades estructurales que presentan los municipios que, con escasos recursos, tienen que hacerse cargo de distintas problemáticas sociales.

El proceso de descentralización que tuvo lugar en Argentina en la década del 90, en un contexto de ajuste económico, llevó a los gobiernos locales a dejar de tener un rol meramente administrativo, dedicado principalmente a las tareas de alumbrado, barrido y limpieza y a la prestación de servicios básicos, para comenzar a ejecutar políticas en áreas antes atendidas por otros niveles de gobierno y a adoptar formas de gestión más flexibles, con mayor inserción territorial. En palabras de Smulovitz y Clemente (2004), “los gobiernos municipales han sido reconvertidos, pasando de ser prestadores de servicios públicos a generadores y ejecutores de políticas públicas” (p.85). Pero, a pesar de estos cambios, los municipios del país y, más particularmente los de la provincia de Buenos Aires, enfrentan limitaciones normativas y financieras que inciden en la falta de autonomía y de recursos significativos, lo que a su vez dificulta la generación de políticas activas que respondan a las demandas de la población.

En ese sentido, en la literatura “el énfasis se ha colocado centralmente en los condicionantes y dificultades de los gobiernos locales para satisfacer las crecientes y complejas demandas de la ciudadanía y poco se ha escrito acerca de los avances que las gestiones municipales han logrado en respuesta a esos desafíos” (Rofman y Foglia, 2019: 2). Es por ello que en esta tesis nos enfocamos en aquellos espacios de autodeterminación que les permiten a los municipios desarrollar iniciativas propias, considerando que fue precisamente ese contexto de ampliación de las funciones tradicionales de los municipios, lo que incentivó el surgimiento de algunos proyectos innovadores. Esto es,

En un espacio en el que sucesivas políticas de reforma provocaron el retiro del Estado de áreas en las que tradicionalmente se desenvolvía, y

frente a la aparición de nuevas cuestiones en la agenda y la profundización de otras ya presentes, se produce la paradoja de que la acentuación de la crisis abre también márgenes de acción nuevos por los que canalizar las demandas y buscar las soluciones (Badia, 2000: 36).

Asimismo, la erosión de la legitimidad, el incremento de la participación de la sociedad civil y los nuevos liderazgos democráticos constituyen un estímulo a la innovación (Cravacuore, 2002). Acuñando la definición de Grandinetti (2018), “una innovación en la administración pública es una respuesta eficaz, creativa y única a problemas nuevos o una respuesta nueva a problemas viejos” (p.508). O bien, como expresan Cassano y Krakowiak (2000), “innovar es enfrentar los hechos de una manera nueva y diferente para lograr mejores resultados” (p.29). Pero no necesariamente refiere a algo totalmente original, ya que también lo innovador puede ser resultado de la combinación de elementos ya existentes o conocidos, adaptados a determinados contextos y realizados de una nueva forma (Cravacuore, 2003).

Dentro de las innovaciones de gestión desarrolladas al interior de los gobiernos locales, una de las prácticas que se verifica es la **descentralización submunicipal**, definida como “el desarrollo de instancias de gobierno o gestión territorial inferiores al municipio” (Rofman y Foglia, 2019: 20). Y si, siguiendo a las autoras, la descentralización de responsabilidades de un gobierno central a uno local implica un cambio espacial, de igual modo sucede con la descentralización submunicipal, donde queda reconocida la importancia de la territorialidad.

Una manifestación de este proceso son las delegaciones municipales u otras instancias desconcentradas que cumplen funciones diversas según el municipio donde se encuentren. Como sostienen las autoras, poco se ha analizado sobre este tipo de descentralización, a pesar de su relevancia para abrir canales de interacción entre el Estado y la ciudadanía local. Esto queda de manifiesto en el anteriormente mencionado estudio de Grandinetti, realizado a partir de una encuesta a actores vinculados a los procesos de innovación y de cambio en los municipios de la provincia de Santa Fe, donde un 40% señala la descentralización de la ciudad de Rosario como la iniciativa innovadora más relevante.

En este punto, es importante aclarar la diferencia entre **descentralización** y **desconcentración** ya que, mientras la primera refiere a las unidades de gobierno con autoridades *electas*, la desconcentración remite a subunidades de gobierno con autoridades *delegadas* que, sin embargo, permite que la ciudadanía, principalmente en grandes ciudades, tenga un acceso más cercano a las políticas públicas, así como también intervenga en las temáticas que más le afectan (García, 2020). La descentralización, a la que Rubio (2012) denomina *política*, implica la creación de espacios municipales representativos o participativos por parte de la población de determinado distrito o barrio, donde los funcionarios son elegidos de manera directa o indirecta por la ciudadanía local y cuentan con capacidad de decisión económica y administrativa, de manera independiente al gobierno central. En contraste, en la desconcentración (o *descentralización administrativa*, para Rubio), el poder se mantiene en el gobierno central, razón por la cual las instancias desconcentradas poseen poca autoridad y competencias limitadas. Las gestiones barriales de este tipo se dedican a funciones básicas y carecen de capacidad de decisión sobre las tareas que realizan. Sus competencias son predominantemente el control y mantenimiento del espacio público, aunque, en algunos casos, se dedican también a brindar servicios sociales. No participan del diseño de la política de desconcentración, sino sólo de la implementación y administración de ella (Ruete, 2019).

Ya sea que se trate de instancias descentralizadas o desconcentradas, en los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)¹ las delegaciones municipales cumplen el rol de “aproximar” el gobierno local a la ciudadanía, ante la gran cantidad de habitantes y la amplia extensión territorial. En ese sentido, según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (en adelante, Censo 2022), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires posee 3.121.707 habitantes y una densidad poblacional² de 15.000 habitantes por km², mientras los restantes 40

¹ La Región Metropolitana de Buenos Aires es el área geográfica que abarca a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Luján, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate. *Observatorio metropolitano*. Recuperado el 6 de octubre de 2023 de: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba>

² Densidad poblacional refiere a la cantidad de habitantes por km².

partidos que conforman la RMBA tienen hasta 1.800.000 de habitantes, como el caso de San Fernando; con superficies de hasta 1186 km² en Cañuelas, y una densidad poblacional de hasta 9.000 habitantes por km², particularmente en el partido de Lanús. Pero, además, las dificultades de integración socioespacial, tales como las deficiencias en el transporte y en la conformación de la estructura urbana, generan que la sede municipal no sea fácilmente accesible para las poblaciones de los barrios.

Esto se vincula con la fragmentación y heterogeneidad de las condiciones de vida en uno de los territorios más relevantes de los que integran la RMBA: el Conurbano Bonaerense³. Allí, además de las diferencias en la calidad de la inserción laboral y de los ingresos de las personas, también se observan contrastes en las condiciones del *hábitat* urbano, “el cual se expresa tanto en el nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los hogares como en la localización y distribución específica de servicios urbanos y sociales” (Palma Arce y Soldano, 2010: 103). Dichos servicios refieren al transporte, la red sanitaria, pavimentos, escuelas, salud, entre otros. Así, al residir en barrios menos accesibles y al carecer de vehículos particulares que les permita tener movilidad propia, las clases populares deben invertir más tiempo para desplazarse cotidianamente en transporte público, ya sea para trabajar y/o estudiar, en contraste con las clases medias o altas con capacidad de moverse más rápido y con menores dificultades. En ese sentido, “las restricciones de capital espacial que enfrentan los sectores más vulnerables llevan a reducir sus desplazamientos en este espacio, por lo que muchas de sus actividades tienen lugar en el ámbito del barrio” (Rofman et al., 2010).

Las delegaciones municipales suelen ubicarse en cada una de las localidades en las que se dividen los municipios bonaerenses. Considerando la RMBA, 38 de los 40 partidos que la componen poseen delegaciones u otras instancias desconcentradas que cumplen funciones diversas según el municipio donde se encuentren. De esos

³ Conurbano Bonaerense: También denominado Partidos del Gran Buenos Aires por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), comprende el territorio que rodea a la Ciudad de Buenos Aires y está integrado por 24 partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Recuperado el 2 de marzo de 2024 de: https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto_gba.pdf

partidos, sólo 3 no presentan una separación en localidades: José C. Paz, General Rodríguez y Marcos Paz.

Si, a pesar de sus diferencias, entendemos a la *descentralización* y a la *desconcentración* como un sólo concepto, considerando que ambas son “manifestaciones de un mismo continuum” (Ruete, 2019:7), llama la atención el caso del Municipio de Marcos Paz, ya que careciendo de las características previamente referidas que explicarían la descentralización al interior del distrito, fue pionero en implementar una política de submunicipalización, con el lanzamiento en 2004 del programa Unidades Municipales Integradas (UMIs). Dicho programa surgió durante la gestión del Intendente Ricardo Curutchet, de origen radical, quien ganó las elecciones luego de 16 años del gobierno justicialista de Enrique Salzmán. De esa manera, las UMIs constituyen una de las primeras experiencias de este tipo en el Gran Buenos Aires, junto con las delegaciones de Quilmes y Florencio Varela (ambas creadas en 2001) y Morón (2004).

Como aspectos distintivos, además de no estar dividido en localidades, el municipio semirural de Marcos Paz contaba, al momento del surgimiento del programa, con tan sólo 43.400 habitantes (Censo 2001). Actualmente, de acuerdo con los resultados del Censo 2022, la población total ascendió a 67.011. A pesar de dichas características, actualmente existen 25 UMIs y, posteriormente, en 2018 el municipio profundizó la política de descentralización con la creación del programa de Centros Operativos Municipales de Atención Barrial (COMunAs), dividiendo el distrito en 7 zonas e incorporando a partir de ellas las Juntas Vecinales.

Ante estas políticas innovadoras en un municipio pequeño y semirural que no cuenta con las condiciones que la literatura señala como facilitadoras de los procesos de descentralización, nos preguntamos **¿cuáles son los alcances, limitaciones y desafíos de la política de descentralización del Municipio de Marcos Paz, durante el período 2004-2023?** Este interrogante adquiere relevancia ya que estudiar la descentralización municipal permite comprender las incumbencias, capacidades y posibilidad de respuesta de los gobiernos locales (Ruete, 2019).

A los fines de responder a dicha pregunta, nos proponemos como **objetivo general** analizar los alcances, limitaciones y desafíos de la política de descentralización en el

Municipio de Marcos Paz, durante el período 2004-2023, desplegada centralmente a través de los programas UMI y COMunAs.

Por su parte, los **objetivos específicos** son:

- Abordar la inclusión de la descentralización en la agenda de gobierno del Municipio de Marcos Paz.
- Explorar el contexto de surgimiento de las UMIs.
- Analizar las funciones y actividades de las UMIs.
- Indagar el surgimiento y desarrollo del programa COMunAs.
- Identificar problemáticas y/o propósitos no cumplidos en los programas UMIs y COMunAs.
- Determinar perspectivas de mejora o fortalecimiento de lo implementado por los programas UMIs y COMunAs.

Adicionalmente, a partir de la recuperación de antecedentes de descentralización submunicipal en Argentina y en la RMBA, estableceremos contrapuntos que nos permitan analizar la experiencia particular de Marcos Paz.

La **hipótesis** que guiará el trabajo sostiene que la política de descentralización submunicipal en Marcos Paz evidencia una forma de gestionar y construir territorialmente diferente a la tradicional, para abordar nuevos temas de agenda local.

II. Precisiones metodológicas

El **objeto de estudio** del presente trabajo son las políticas de descentralización submunicipal. Para analizarlas, nos proponemos un abordaje metodológico a partir del **estudio de caso** del Municipio de Marcos Paz. Las **unidades de análisis** serán los programas UMIs y COMunAs.

El estudio de casos es definido por Stake (1999) como “el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (p.11). Así, es posible comprender una

cuestión general investigando sobre un caso particular. Como sostienen Barzelar y Cortázar (2004), las experiencias singulares son un *medio* para comprender aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales, motivo por el cual los denominan *estudios de caso instrumentales*. En ese sentido, la descentralización en Marcos Paz no sólo es relevante por su carácter precursor y excepcional, sino que también permitirá aportar conocimiento al campo de la gestión pública local y, en particular, a la temática de descentralización submunicipal, la cual se encuentra poco estudiada. De este modo, posibilita la obtención de información sistemática acerca de las políticas y programas sociales y sus formas de aplicarse en distintos contextos. A su vez, las características excepcionales del caso elegido podrían dar luz a cuestiones que pasan desapercibidas en los casos típicos (Stake, 1999).

Teniendo en cuenta que la política de descentralización de Marcos Paz es un *proceso* que ya lleva 19 años, el estudio de caso resulta una estrategia adecuada para abordarlo sincrónica y longitudinalmente, ya que permite analizar la interacción entre los actores, sus acciones y el contexto en el que ocurren, así como también comprender las visiones múltiples, diferentes y contradictorias de estos.

Para la producción de los datos, en primer lugar, se llevó a cabo un relevamiento de los objetivos, funciones, actividades y estrategias de ambos programas, a través del análisis de las siguientes fuentes secundarias:

- Material documental y normativo sobre los programas de descentralización del Municipio de Marcos Paz.
- Sitio web y redes sociales del Municipio de Marcos Paz.
- Redes sociales específicas de cada programa.
- Notas periodísticas de medios de comunicación locales.

En segundo lugar, considerando que el discurso de los actores involucrados permite captar la variabilidad y lo imprevisto que los diseños, reglamentos y documentos oficiales no proveen (Barzelar y Cortázar, 2004), se utilizaron fuentes primarias a través del desarrollo de 4 entrevistas en profundidad semi estructuradas a informantes clave:

- Funcionarias municipales que llevaron y/o llevan adelante la política de descentralización.
- Referentes de las UMI y Comunas.

III. Organización de la tesis

Para analizar los alcances, limitaciones y desafíos de la política de descentralización del Municipio de Marcos Paz durante el período 2004-2023, se presentará primero un recorrido histórico del proceso de descentralización en Argentina, así como también un desarrollo conceptual de la descentralización submunicipal, para poder contextualizar y analizar nuestro caso de estudio. A partir de allí, daremos cuenta de las particularidades de la descentralización submunicipal en Marcos Paz.

En el **primer capítulo** se desarrollan algunas perspectivas teóricas que dan cuenta del proceso de descentralización municipal iniciado en la década de los 90 como consecuencia de las reformas del Estado, que incluyeron el traslado de competencias del ámbito nacional al subnacional. Esto nos permitirá situar los programas UMI y COMunAs dentro de un contexto en el cual los gobiernos locales dejaron de limitarse a la prestación de servicios básicos y administrativos, para convertirse en actores que llevan adelante políticas sociales que dan respuesta a las nuevas demandas ciudadanas. Por otro lado, se precisan diversas conceptualizaciones teóricas para el análisis de la descentralización submunicipal y, en particular, las características que asume en la provincia de Buenos Aires.

En el **segundo capítulo** se recogen antecedentes de experiencias de descentralización submunicipal en la provincia de Buenos Aires, reconociendo las singularidades de cada caso, el contexto político en el cual surgieron y se desarrollaron y sus alcances y limitaciones, permitiéndonos establecer comparaciones con la política de Marcos Paz.

En el **tercer capítulo** se caracteriza geográfica y sociodemográficamente al Municipio de Marcos Paz y se analiza la llegada al poder de Ricardo Curutchet, quien gobierna desde diciembre 2003 a partir de una coalición de partidos que venció al histórico Intendente del Partido Justicialista, Enrique Salzmán, tras 16 años de gobierno. Asimismo, se detalla la gestión de Curutchet, describiendo los

mecanismos de articulación y gestión que ha desplegado y, especialmente, el enfoque de descentralización que ha tenido su gobierno a lo largo de estos años. Resulta relevante realizar esta contextualización del Municipio y la gestión de Curutchet, que impulsó e implementó la descentralización, para poder situar territorial y políticamente nuestro estudio.

En el **cuarto capítulo** se analiza la política de descentralización submunicipal en Marcos Paz a partir del desarrollo de los programas UMIs y COMunAs. En primer lugar, haremos foco en el surgimiento de cada uno para luego adentrarnos en su implementación, a partir de tres dimensiones: organización administrativa, tipo de democracia local y vínculo político y distribución del poder. A partir de ello, daremos cuenta de los alcances y limitaciones de cada iniciativa y realizaremos una mirada conjunta de los dos programas.

Finalmente, en las **conclusiones**, planteamos las reflexiones en torno a la política de descentralización submunicipal de Marcos Paz, recuperando el marco teórico y los antecedentes relevados. Identificaremos sus alcances y limitaciones, a partir de las tres dimensiones trabajadas y, en base a ello, realizaremos algunas recomendaciones que consideramos pertinentes. De este modo, daremos cuenta del aporte del caso de Marcos Paz al estudio de la descentralización submunicipal y al papel de los gobiernos locales.

Capítulo 1: Gobiernos locales y descentralización

1.1 Proceso de descentralización intergubernamental argentino en la década del 90

Hasta la década del 80 los municipios argentinos constituían un ámbito de referencia administrativo, dedicado principalmente a las tareas de alumbrado, barrido y limpieza y a la prestación de servicios básicos, mientras que el grueso de las políticas sociales era llevado a cabo por el nivel nacional y escasamente por el nivel provincial. Pero en los años 90 fue impulsada, desde los organismos internacionales, y especialmente a través del denominado Consenso de Washington, la descentralización intergubernamental como forma de ordenar las cuentas públicas. De este modo, se buscaba disminuir los gastos fiscales del gobierno nacional a través de la transferencia de competencias y responsabilidades a entidades subnacionales (provincias y municipios). Pero, además, desde esta propuesta se

alegaba que la descentralización tendría como efecto positivo una ciudadanía más activa e informada, con mayor control sobre los actos de gobierno, a la vez que se incentivarían las capacidades de gestión local.

La *descentralización* se define, entonces, como “el proceso conformado por el conjunto de políticas públicas que transfieren recursos, responsabilidades o autoridad del nivel nacional, o nivel superior de gobierno, hacia los niveles subnacionales o inferiores de gobierno” (Agosto, 2010: 84). Implica la transferencia de poder de decisión y de recursos, a diferencia de la *desconcentración*, donde los niveles subnacionales se limitan a ejecutar las decisiones del nivel central. Sin embargo, en América Latina esa distinción no se dio de manera tan clara.

En Argentina, las medidas tomadas por el gobierno neoliberal de Carlos Menem para reducir la intervención estatal consistieron en la privatización de empresas y servicios públicos, la liberalización y desregulación de la economía y la quita de subsidios de promoción industrial. A partir de ese momento, se suponía que el mercado por sí mismo se encargaría de la satisfacción de las necesidades sociales. Y, bajo esa premisa del achicamiento del Estado y la reivindicación del mercado como regulador de los recursos, se inició el proceso de descentralización *administrativa*, con la cesión de competencias de la Nación a las Provincias, centralmente en las políticas de salud y educación. Esto es, se transfirió a las provincias la administración de escuelas y hospitales (generando diferencias de acuerdo al nivel desarrollo de la provincia donde se emplazaran), así como también algunos programas alimentarios. Con respecto a la política social, el gobierno nacional aplicó una estrategia de focalización de demandas y necesidades en el diseño de los planes y programas, para luego descentralizar la implementación a nivel local.

En lo que refiere a la descentralización *fiscal*, con el proceso iniciado en los 90 el Estado central redujo su gasto, pero sin distribuir nuevos recursos a las Provincias y Municipios para que pudieran hacerse cargo de él, como se pretendía. Esto es, la descentralización no fue impulsada con el objetivo de fomentar el desarrollo y la participación a nivel subnacional, sino que fue un medio para llevar adelante el ajuste macroeconómico (Narodowski y Nafría, 2012). Se trató de un proceso sin

planificación, descoordinado e impuesto, ya que las provincias y municipios no formaron parte de la decisión.

De esta forma, se estableció una distribución del gasto que perdura hasta la actualidad: Nación con un 50%, las Provincias con el 40% y los Municipios con un 10% (Cao, 2020). “Así, mientras la nación mutaba hacia un Estado mínimo, con reducción del gasto y el retiro del mercado, las provincias continuaron con el viejo modelo intervencionista, de políticas expansivas y de bienestar social, con el consecuente aumento del gasto público” (Altavilla, 2018: 146). Sin embargo, por lo ya expuesto, los servicios sociales se vieron deteriorados y creció la desigualdad entre las diferentes regiones del país (Manzanal, 2006). Cabe destacar que, la descentralización del gasto les permitió a las provincias afianzar y aumentar su poder frente al gobierno central, así como también su capacidad de negociación. En cuanto a los gobiernos locales, su limitada autonomía – a pesar de la incorporación de este principio a partir de la reforma constitucional de 1994- los dejó condicionados financieramente a los niveles superiores de gobierno y con capacidad de intervención limitada (Cravacuore, 2020).

Las urgencias sociales ligadas a las políticas de ajuste estructural de la época fueron fundamentales afrontadas por los gobiernos municipales, proceso que fue definido por Arroyo (2003) como una *municipalización de la crisis*. De este modo, la distribución de los costos de un modelo que promovía concentración económica, desempleo y distribución desigual del ingreso, convirtió a los gobiernos locales en receptores directos de las demandas sociales derivadas. Este proceso implicó nuevos desafíos y un mayor gasto social para los municipios, quienes pasaron a especializarse en la prestación de servicios sociales, ampliando su agenda desde temas que iban desde lo urbano a la contención social (Manzanal, 2006).

A partir de estos años, los municipios comenzaron a desarrollar, además de cuestiones ligadas a la asistencia social, políticas vinculadas a temas que hasta entonces eran atendidas por otros niveles de gobierno, en materia de educación, salud, empleo, vivienda, planificación urbana y desarrollo económico. En síntesis, el proceso de descentralización y el contexto en que este se produjo implicó una redefinición de los roles entre los niveles de gobierno, con un gobierno nacional encargado de la planificación y coordinación estratégica, mientras los niveles

subnacionales quedaron a cargo de las funciones que implican una relación cercana entre el gobierno y la ciudadanía. En paralelo, empezaron a tener lugar modelos locales de gestión flexibles, poco burocratizados y de fuerte inserción territorial. Así, a diferencia del modelo político tradicional, desde la dirigencia se buscaron nuevas formas de articulación con la sociedad civil y surgió un nuevo tipo de liderazgo, destacándose la creciente participación femenina (García Delgado, 1997).

La crisis del 2001, tras el colapso del plan económico de convertibilidad, redefinió las prioridades de la agenda pública y convirtió a los actores locales en agentes claves para mantener la gobernabilidad. En ese marco, como estrategia para fortalecer la legitimidad del Estado, se aceleró la apertura a la **participación ciudadana local** (Cravacuore, 2009), que podemos entender como el “universo de mecanismos de intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos” (Foglia y Rofman, 2020: 128). Y siguiendo la definición establecida en un sentido amplio por Couto et al. (2016), este tipo de políticas incluye “todos aquellos instrumentos de política pública que incorporan a actores no estatales en el proceso de las políticas en alguno de sus momentos: en la formulación, en la implementación o en el control de las acciones públicas” (p.79).

En materia social, el rol asistencialista tradicional fue superado con políticas de desarrollo social que aspiran a una solución más integral de la problemática de la pobreza e incluyen la participación de las personas beneficiarias y las organizaciones de la sociedad civil (Agosto, 2010). Se empieza a plantear una resolución de los problemas sociales más a mediano y largo plazo y así, “se va consolidando una perspectiva “del desarrollo” por sobre la de la administración operativa burocrática o la de “apagar incendios”, maneras habituales de proceder en el marco de los modelos tradicionales y clientelísticos respectivamente” (Ilari, 2002: 126).

De esta manera, emerge a fines de los 90 y en la primera década de los 2000 el modelo de *innovación permanente* (Grandinetti, 2018) que “se orienta al desarrollo de Capacidades [la mayúscula es original] para la gestión de la complejidad” (p. 509). La innovación implica un cambio relevante respecto a las prácticas anteriores de gestión municipal ya que en lo local se vuelve posible la modificación de las relaciones tradicionales entre el nivel estatal y los demás actores sociales (Badía,

2000). “La innovación municipal debe ser entendida como un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal” (Cassano y Krakowiak, 2000: 29).

Más recientemente, desde el 2010, la innovación se relaciona con la idea de gobierno abierto, la transparencia y la co-creación de políticas públicas a partir del intercambio entre la ciudadanía, las organizaciones y el Estado. Como sostienen Foglia y Rofman (2020), estas herramientas forman parte de un nuevo paradigma que tiene como estrategia la flexibilización del monopolio del Estado en los asuntos públicos en el marco de la gobernanza participativa. Otros países de la región han innovado en esa clave, por ejemplo, a partir de la implementación de un proyecto chileno enfocado en promover la innovación permanente de la gestión, Villalobos (2018) sostiene que la metodología de la co-creación posibilita la solución de problemas públicos a partir de la colaboración activa de todos los actores involucrados, lo cual permite tener una multiplicidad de enfoques, generar nuevos vínculos entre el sector público y la ciudadanía, realizar un mejor uso de los recursos y crear proyectos sostenibles en el tiempo.

Ante la gran heterogeneidad de los municipios argentinos, asociada a las características, funciones y alcances que les otorga cada constitución provincial, se requiere un análisis caso por caso para estudiar la descentralización municipal (Manzanal, 2006). En la provincia de Buenos Aires, jurisdicción a la cual pertenece el municipio en donde se sitúa el análisis de esta tesis, la posibilidad que tienen los gobiernos locales de modificar su tradicional modalidad de gestión encuentra algunos límites normativos y financieros. En primer lugar, los municipios se encuentran institucionalmente restringidos. A pesar de la mencionada reforma de 1994, la Constitución Provincial mantuvo la identificación del municipio como administrador y prestador de servicios locales, sin otorgarle autonomía (dado que no están facultados para dictar su propia carta orgánica) ni reconocerle competencias en políticas sociales. Por su parte, en la Ley Orgánica de las Municipalidades predomina una visión administrativista y formalista de la acción municipal, según la cual los municipios se limitan a ejecutar las decisiones tomadas en el nivel provincial.

Esto tiene como consecuencia la restricción de los recursos municipales ya que, bajo la lógica de que el nivel municipal no tiene competencias relevantes, no le corresponden recursos significativos y la escasez de éstos le impide generar políticas activas que respondan a las demandas de la población (Cormick, 1997). Por un lado, la distribución de recursos provenientes de los fondos de coparticipación de la provincia de Buenos Aires resulta inconsistente en la medida en que “favorece a los municipios rurales en detrimento de los del Conurbano y de las ciudades grandes y medianas del interior de la provincia” (López Acotto, et al., 2013: 138), siendo inequitativa también al comparar entre sí a los municipios del Conurbano.

Por otro lado, los municipios presentan dificultades para la recaudación de recursos propios, principalmente obtenidos a través de las tasas de alumbrado, barrido, limpieza y Seguridad e Higiene. Cormick entiende que esta dificultad tiene origen en los inadecuados sistemas de información, registro y control por parte de los municipios y la evasión de tasas debido a la baja credibilidad que tienen los gobiernos locales como nivel susceptible de tomar decisiones y generar acciones vinculadas a las necesidades ciudadanas.

Pero, aún ante las mencionadas limitaciones y dificultades de los municipios de la PBA para llevar adelante políticas públicas, es posible dar cuenta de iniciativas y soluciones locales que pudieron implementarse *a pesar de ellas*. Fue precisamente el contexto de ampliación de las funciones tradicionales de los municipios previamente descrito, lo que incentivó el surgimiento de algunos proyectos innovadores.

Tras el proceso de descentralización, el nivel municipal emergió como un “ámbito privilegiado de desarrollo de políticas innovadoras y nuevos liderazgos” (Cravacoure y Villar, 2014: 113). Sin embargo, en los primeros años de la década del 2000 -época en la cual surgió la política de descentralización submunicipal analizada en la presente tesis- los casos de innovación en los municipios argentinos, y en la provincia de Buenos Aires en particular, eran excepcionales y limitados, condicionados por la falta de experiencia en la materia, la escasez de recursos y la carencia de estímulo por parte de los gobiernos nacionales (Cravacuore, 2003). De acuerdo con el análisis de Cravacoure (2002, 2003), el 75% de los proyectos

innovadores desarrollados en ese momento por gobiernos locales bonaerenses surgieron ante la detección de dificultades de gestión, lo cual deja de manifiesto la oportunidad que generan las diferentes crisis para la búsqueda de soluciones. Por otro lado, un 92% de las iniciativas fueron originadas por decisión personal de un funcionario generador de cambio y no por impulso ciudadano, como suele sugerir la bibliografía. Generalmente es el propio intendente municipal quien motoriza la innovación o bien secretarios y directores, mayormente varones, de 45 años en promedio, que se encuentran en sus primeros años en la gestión pública al momento del surgimiento de la idea. Sin embargo, los proyectos suelen incluir a nuevos actores, evidenciando la voluntad por parte de los líderes de articular con la sociedad civil. Respecto a los líderes de gestión, es decir, quienes implementan y ejecutan los programas, los perfiles suelen ser más jóvenes, recientemente iniciados en la gestión, con mayor incidencia de mujeres y con un alto porcentaje de estudios universitarios, lo cual da cuenta de la calificación de los recursos humanos destinados. Las unidades de gestión que llevan adelante este tipo de procesos suelen caracterizarse por la flexibilidad e, incluso, muchas de ellas surgieron ad hoc, después de haberse iniciado el proyecto en cuestión. Por otro lado, es destacable que un poco más de la mitad de los casos innovadores se financia con recursos municipales.

Más recientemente, la innovación local refiere al ya mencionado modelo de gobierno abierto, a la modernización del modelo burocrático y a la utilización de la tecnología como herramienta de gobierno, la cual brinda, por ejemplo, la posibilidad de realizar trámites y gestiones online, utilizar nuevas vías de comunicación y descargar aplicaciones móviles locales. En particular, es creciente el avance del modelo de gobierno abierto en los municipios de la provincia de Buenos Aires, a través, por ejemplo, de la publicación de información pública en los sitios web municipales, con el objetivo de generar transparencia institucional (Foglia y Rofman, 2020). No obstante, los avances en lo que refiere a la transparencia siguen siendo limitados, tal como lo demuestra el Índice Nacional de Páginas Web Municipales, elaborado por la Universidad de San Andrés, donde se señala que, de 119 municipios relevados, “sólo el 6% presenta las declaraciones patrimoniales de sus funcionarios, el 11% ofrece mecanismos de acceso a la información pública y el 25% publica información sobre compras y contratación” (de la Fuente y Cossani, 2016: 36).

Pero, en líneas generales, a raíz de los procesos de descentralización se han implementado diversas innovaciones en la forma de gestionar los gobiernos locales y una de estas prácticas es la descentralización submunicipal, sobre la cual profundizaremos a continuación.

1.2 Conceptualizaciones teóricas para el análisis de la descentralización submunicipal

El crecimiento poblacional de las ciudades de América Latina ha generado que, en la actualidad, gestionar los grandes centros urbanos implique un desafío y esto incluye a las áreas metropolitanas que rodean a las ciudades, es decir, los municipios que se encuentran vinculados territorial y económicamente a ellas. La complejidad se vuelve mayor ante la segregación y la desigualdad de servicios públicos que los espacios altamente urbanizados presentan. En ese contexto:

...aparecen nuevas demandas por una mayor cercanía del gobierno al interior de la ciudad, las cuales han convergido en diversas iniciativas de desconcentración y descentralización de las grandes ciudades, sobre todo cuando el modelo de ciudad ha convertido a su administración local en un ente de enormes dimensiones, cada vez más distante de las demandas propias de sus diversos territorios urbanos (Grin et al., 2017: 9).

De igual modo que pasa con las grandes ciudades, cuando las localidades o barrios carecen de instancias representativas del municipio en el territorio, se vuelven más vulnerables. Por eso, fomentar el desarrollo de dichos espacios resulta indispensable. Considerando que los gobiernos locales son actores principales a la hora de dar respuestas a las demandas de la población, la descentralización submunicipal constituye una herramienta fundamental para generar un vínculo cercano y representativo con la ciudadanía y así poder llevar a cabo políticas acordes a las características de cada localidad y/o barrio y a sus necesidades puntuales (Narodowski y Nafría, 2012).

Como sostiene Coelho (2021), a pesar de la vasta producción existente sobre el tema de la descentralización en términos generales, no hay muchas referencias a procesos sublocales. Esa dificultad ha llevado incluso a muchas investigaciones a considerar los análisis realizados a nivel nacional como equivalentes a las realidades

municipales. No obstante, la temática ha ido ganando relevancia y han comenzado a producirse análisis propios de ella. Pero, por otro lado, el término de descentralización submunicipal se ha usado indistintamente para distintas formas de subgobiernos: subprefecturas, comunas, delegaciones, distritos, entre otros (Grin et al., 2023), lo cual dificulta comprender las particularidades.

El mencionado Coelho (2021) define la descentralización submunicipal como la transferencia o delegación del poder de decisión, deberes y funciones, dentro de los límites y circunscripciones establecidos, de las unidades centrales de gestión municipal a las unidades submunicipales. Siguiendo al autor, el término engloba la transferencia de responsabilidades administrativas, políticas y financieras, pero, al mismo tiempo, se vincula a la democratización, ya que procura fortalecer la interacción entre los agentes municipales y la ciudadanía. En la concepción ideal, la descentralización submunicipal tiene como beneficio una mayor participación ciudadana, permite generar acciones colectivas en pos de intereses locales y fortalece los vínculos sociales gracias al principio de proximidad. A partir de la descentralización, los actores gubernamentales locales deberían poder conocer mejor las preferencias y necesidades del territorio; serían más receptivos y tendrían mayor presión para responder a las demandas. Debido a la cercanía y la accesibilidad, el control social y la rendición de cuentas se incrementarían y, en consecuencia, el uso de los recursos debería ser más flexible y eficiente.

Grin et al. (2023) utilizan la noción de *descentralización intra-municipal* para referirse a este proceso donde las ciudades dividen su territorio en gobiernos submunicipales que proveen servicios públicos, ejecutan políticas públicas y promueven la participación ciudadana, constituyendo así el último nivel de autogobierno. En sus palabras, se trata de “a kind of territorial organization implemented by local governments” (p. 376). Son instancias institucionalizadas que comparten el poder con los gobiernos locales centrales. Los autores analizan este tipo de descentralización bajo tres dimensiones: de acuerdo al *tipo de democracia local* de que se trate (el grado de participación de la ciudadanía y la forma de elección de los líderes submunicipales); la *organización administrativa* (teniendo en cuenta las políticas públicas y servicios que se brindan, el presupuesto con el que cuentan y las capacidades que poseen) y la dimensión referida al *vínculo político y la distribución*

de poder entre el gobierno municipal y los subgobiernos, entendiendo que en estos últimos aparecen actores con influencia política y poder.

Más allá de las diferencias entre las distintas formas de subgobierno municipal, los referidos autores consideran que, en general, estos procesos comparten las siguientes características:

- Autonomía política: cierto poder de decisión, a pesar de las limitaciones y obligaciones provenientes de los gobiernos superiores.
- Legitimidad y responsabilidad democrática: permite la vinculación de la ciudadanía con el gobierno, independientemente de que los representantes sublocales hayan sido elegidos por el voto directo o indirecto.
- Autonomía administrativa: capacidad de brindar servicios públicos y manejar el espacio territorial que le compete.
- Autonomía presupuestaria: sin restricciones por parte del gobierno municipal.
- Legitimidad: establecida legislativamente.
- Alcance: intervienen en actividades y políticas que varían dependiendo de cada caso.
- Vinculación con otros niveles de gobierno.
- Participación ciudadana: cuanto mayor es la descentralización, mayor la participación.
- Instrumentos para recibir demandas sociales e informar a la ciudadanía.

Adicionalmente, habiendo estudiado 9 metrópolis de América Latina, los autores agregan que en dicha región no es tan común que existan subgobiernos municipales rurales, como sucede en los países de Europa.

Por otro lado, señalan que la desconcentración administrativa se ha vuelto una necesidad de las grandes ciudades y hay consenso acerca de su relevancia. En cambio, la descentralización intramunicipal, que implica tener las capacidades y recursos para la toma de decisiones de manera autónoma, resulta de más compleja aceptación, debido a la pérdida de poder que conlleva para el gobierno de la ciudad central. En cuanto a las subdivisiones administrativas, se les presenta la dificultad de tener que responder a las crecientes demandas sociales, pero con limitaciones presupuestarias y organizativas.

A partir de esta diferencia entre desconcentración y descentralización intramunicipal, Grin et al. (2017) clasifican a las grandes ciudades en 4 tipos, según su nivel de descentralización y su estructura institucional: en primer lugar, las ciudades *desconcentradas* donde todo el poder recae sobre la autoridad municipal (alcalde, intendente) y las instancias territoriales se limitan a la atención barrial de demandas o la ejecución de algunos servicios, con escasas instancias de participación ciudadana. Tal es el caso de las Subprefecturas de San Pablo y Río de Janeiro y las comunas barriales de Medellín. La segunda clasificación corresponde a las ciudades *especiales desconcentradas*, que funcionan como un municipio, pero con algunas competencias adicionales. Esto es, a pesar de contar con un gobierno intermedio y mayor apertura participativa, mantienen su estructura municipal. Así es la experiencia de los alcaldes locales designados por el Alcalde Mayor de Bogotá, cuya función es puramente administrativa y carecen de autonomía a la hora de tomar decisiones, aunque con capacidad de manejar un porcentaje del presupuesto. Además, cuentan con la existencia de Juntas Administrativas Locales, donde los representantes son elegidos mediante el voto popular, a los fines de realizar tareas de fiscalización. En tercer lugar, se encuentran las ciudades *especiales descentralizadas*, donde “las estructuras territoriales tienen autonomía política, pero siguen estando atadas a las disposiciones del gobierno de la ciudad en lo económico y lo administrativo” (p. 22). Es posible encontrar esas características en el caso de Quito. Por último, las ciudades *descentralizadas* son aquellas donde las instancias submunicipales tienen la capacidad de elegir a sus propios representantes y, por ende, cuentan con mayor autonomía frente al gobierno municipal central. Aquí aparecen como exponentes las Delegaciones de la Ciudad de México y las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

No obstante, siguiendo a Borja (2011), podemos pensar en forma no antagónica los mecanismos de descentralización y desconcentración (a la autonomía política y la autonomía administrativa) ya que “el proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política” (p. 240). En ese sentido, la capacidad de brindar servicios públicos y gestionar a nivel submunicipal es un avance hacia la descentralización.

De acuerdo con el mencionado autor, emerge como conveniente transferir al territorio la gestión de aquellas problemáticas que sean propias del lugar y, por ende, de interés para su población. La cercanía mejora la calidad del servicio público brindado, la comunicación Estado-sociedad y la participación ciudadana, a través de mecanismos como consejos consultivos y audiencias públicas. En su análisis de las experiencias europeas, las descentralizaciones iniciadas en los 70 tienen como principal preocupación la participación, con lo cual se abocan a funciones consultivas e informativas y en menor medida a la gestión de servicios. Por otro lado, si bien hay una tendencia reciente a que los distritos descentralizados elijan sus representantes por elección directa, en la práctica dichos representantes carecen de capacidad de decisión. No obstante ello, ante la crisis económica en el continente europeo, los entes descentralizados han debido adaptarse y responder a las nuevas demandas ciudadanas con acciones tales como la generación de puestos de trabajo, la promoción de actividades económicas, apoyo tanto al sector privado como al cooperativo y de la economía social, entre otras nuevas funciones.

Borja agrega que una de las críticas que se le hace a la descentralización a nivel local es el *incrementalismo*, esto es, que se creen nuevos entes submunicipales sin la correcta planificación de los territorios y las poblaciones, yuxtaponiendo en algunos casos funciones con otros entes, sin eliminar aquellos que no son productivos y que no significan una mejora para la ciudadanía. Para evitar ello, sugiere que los beneficios sociales obtenidos con la descentralización sean superiores a los costos que acarrea su implementación. A esas críticas, Grin et al. (2023) agregan que la falta de efectividad en el nivel sublocal puede generar una menor calidad de los servicios y, por otro lado, que la dispersión de la política del gobierno municipal en unidades descentralizadas puede ser percibida por la ciudadanía como más compleja y menos transparente, ya que no pueden identificar quién es el responsable de cada área.

En particular, Coelho analiza el caso de la descentralización submunicipal en San Pablo, la ciudad más grande de América Latina, la cual resulta compleja debido a sus problemas estructurales y su fragmentación social en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos. Su estudio da luces acerca de las dificultades para hacer de la descentralización submunicipal un proceso ordenado y unidireccional. El de San Pablo fue un proceso largo y errático debido a que las distintas administraciones

que estuvieron al frente de la ciudad, de diferentes partidos políticos, no lograron consensuar el rol de los órganos submunicipales. La primera medida que tomaron hacia la descentralización tuvo lugar en 1990, cuando establecieron en su Ley Orgánica la creación de Subprefecturas, siendo implementadas recién en 2001. Su objetivo era gestionar en base a demandas locales, en lugar de realizar acciones centralizadas. Los Subalcaldes tenían la función de planificar y ejecutar los programas locales, disponiendo para ello de autonomía presupuestaria. La descentralización de responsabilidades implicó la pérdida de poder de las Secretarías Municipales, lo que generó conflictos intergubernamentales y limitó su alcance. Finalmente, las gestiones políticas venideras no siguieron la misma dirección acordada en la legislación de origen y, como consecuencia de ello, los espacios sublocales no lograron autonomía y protagonismo en la resolución de los problemas y la descentralización no se consolidó.

Para el análisis del caso argentino, cobra pertinencia el señalamiento de Borja (2011) quien vincula la crisis de representación política del Estado y la demanda de participación ciudadana con el impulso hacia la descentralización submunicipal. En nuestro país, la participación ciudadana local, entendida como la intervención directa de la población en los asuntos públicos, fue impulsada por la pérdida de legitimidad generada por la crisis económica y política del 2001. En el caso particular de la RMBA, fue en esa época donde empezaron a surgir iniciativas de descentralización submunicipal, como puede apreciarse en el relevamiento de antecedentes que se presenta a continuación.

Capítulo 2: Antecedentes de descentralización submunicipal en Argentina y la RMBA

Diversos autores y autoras han analizado experiencias de descentralización submunicipal en Argentina. Y dado que, siguiendo a de la Fuente et al. (2016), los centros descentralizados tienden a ubicarse en municipios de gran extensión territorial, en este apartado decidimos recuperar diversos casos situados en municipios grandes, presentándolos en orden cronológico.

En nuestro país, las primeras experiencias de descentralización submunicipal tuvieron lugar en grandes ciudades durante la década del 90. Dos de ellas

consistieron en procesos de *desconcentración* debido a que no incorporaron instancias políticas: los Centros de Participación Ciudadana de Córdoba (CPC) en 1992 y los Centros Municipales de Distrito (CMD) de Rosario en 1995; ambas todavía vigentes.

En el primer caso, siendo Córdoba la segunda ciudad más grande del país poblacionalmente, se evidenciaba una concentración en el área central, con la consecuente aglomeración y falta de conocimiento de las realidades barriales. Ello justificó la creación de los CPC, los cuales fueron distribuidos estratégicamente alrededor del área central, de modo que cada uno atendiera entre 100.000 y 200.000 habitantes. Respecto a la selección del personal de trabajo, se realizaron pases voluntarios de empleados y empleadas municipales y se priorizó que residan cerca de los Centros, de modo que también cumplieran un rol de vecino o vecina.

Los C.P.C son nuevas sedes de la Municipalidad, en las que se brinda un conjunto amplio de servicios, no solo municipales, sino también provinciales y de empresas privadas. En los centros se desarrollan también actividades culturales, educativas y de capacitación no formal, además de programas sociales destinados a la ancianidad y a la niñez. Asimismo, las organizaciones vecinales cuentan con espacios físicos adecuados para promover reuniones barriales y participar en la resolución de problemas comunes (Gusella, 1998: 4).

En sus primeros años, los CPC tomaban pedidos de obras viales, alumbrado público y limpieza pero no tenían capacidad de resolverlos, con lo cual se limitaban a derivarlos a las áreas correspondientes.

En Rosario, los Centros Municipales de Distrito se enmarcaron dentro de un proceso de modernización del Municipio que incluía 5 ejes: descentralización, participación, transparencia, interrelación de Secretarías y capacitación de funcionarios, funcionarias y agentes. Dicha modernización se planteó como respuesta a una estructura municipal diagnosticada como antigua, inmutable y poco transparente (Ghirardi, 2002). Con el objetivo de la descentralización se dividió la ciudad en 6 distritos (Centro, Oeste, Sudoeste, Noroeste, Norte y Sur), emplazando un CMD en cada uno de ellos. Dichos Centros constituyen espacios de gestión municipal, donde las distintas áreas municipales (Obras, Tránsito, Finanzas, Vivienda, Cultura, Salud,

etc) brindan atención y además se encuentran allí sucursales del Banco Municipal y empresas provinciales de servicios públicos. Por otro lado, los CMC promueven la participación ciudadana permitiendo el debate entre organizaciones barriales (Robin et al., 2005).

Respecto a la *descentralización política*, la Ciudad de Buenos Aires fue la primera en avanzar en esa dirección, sancionando en 2005 la Ley de Comunas, que implicó la creación de 15 unidades descentralizadas de gestión política y administrativa, con autoridades electas por la ciudadanía. Las Comunas cuentan con un presupuesto propio para la realización de sus competencias, entre ellas: el mantenimiento urbano y de espacios verdes, la administración de su patrimonio, la elaboración de programas de acción y proyectos legislativos, la convocatoria a audiencias públicas y consultas populares, el asesoramiento y emisión de su opinión respecto a la designación de cargos públicos que se vinculen con la Comuna y la promoción de la participación vecinal. Pero, en la práctica, se focalizan principalmente en los espacios verdes, en la reparación de veredas y la atención de reclamos, debido a la permanencia del centralismo del poder local y la recurrente alineación política de los y las representantes comunales a la fuerza que gobierna la ciudad (Lieberman, 2017).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, no se reconoce el nivel inframunicipal que tienen los gobiernos locales en otras provincias (comunales, juntas de gobierno, comisiones municipales, entre otras formas de denominarlas). Pero la Ley Orgánica de las Municipalidades sí establece la división de los municipios en delegaciones municipales en tanto forma de representación del intendente en las localidades y/o barrios (Art. 28, Inc. 6), así como también habilita la posibilidad de que las delegaciones cobren tasas municipales (Art. 201). Sin embargo, las delegaciones tienen un ámbito de acción limitado y escasos recursos para atender las necesidades de los vecinos y las vecinas.

La primera experiencia de la cual se registran antecedentes en la provincia de Buenos Aires son los Consejos de Organización de la Comunidad (COC) del municipio de **Lomas de Zamora**, impulsado por el Intendente Bruno Tavano en 1991 e implementados durante 8 años. De acuerdo con Frederic y Masson (2006), esta política de descentralización se convirtió en un emblema del Intendente y de cierta forma de hacer política. “El Proyecto Lomas significó al mismo tiempo un trabajo de

redefinición de los límites entre políticos y no políticos” (p.5). No se trataba sólo de un programa de descentralización de la gestión, sino que, al mismo tiempo, constituía el proyecto político del gobierno.

Los COC eran órganos integrados por entidades de la sociedad civil (cooperativas, sociedades de fomento, clubes, cooperadoras escolares, organizaciones laborales y empresariales, centros culturales y deportivos, juntas vecinales, entre otras), que identificaban las necesidades de cada barrio, estableciendo un orden de prioridad de las mismas y así poder asesorar a la Municipalidad en la búsqueda de una resolución (Rodríguez, 2009). Para implementar esta política de descentralización, el territorio de Lomas de Zamora se dividió en zonas y se estableció un Consejo en cada una de ellas, llegando a ser 49 COCs y logrando que participaran casi 700 entidades sociales arraigadas en cada barrio. Su rol incluía tener injerencia en el uso de los recursos municipales y en la planificación de acciones (Ilari, 2002).

Los Consejos estaban conformados por un *presidente* -elegido por los vecinos y las vecinas-, por representantes de las organizaciones y un *coordinador* municipal, generalmente joven y de profesión Trabajador Social, cuyo rol consistía en incentivar la participación vecinal, más allá de intereses políticos. De esta forma, desde los COC se introduce la idea de vecino o vecina como representante de su barrio, pero moralizado en términos de que no cumple ese rol como medio para su carrera política. En miras de la renovación, se intentaba captar a los más jóvenes, ya que se consideraba que no estaban “contaminados con la vieja forma de hacer política” (Frederic y Masson, 2006: 14).

Por otro lado, se redefinió el circuito de demandas locales: el vecino o vecina acercaba sus solicitudes al representante del Consejo y éste, luego de establecer las prioridades del barrio, las comunicaba a la Secretaría de Promoción de la Comunidad, la cual, a su vez, las derivaba a las dependencias municipales o provinciales que correspondieren. De esta manera, el reclamo individual se transformaba en colectivo, a partir de la mediación del Consejo. Y, así, se erosionaba el tradicional rol de los concejales como posibilitador del vínculo de la sociedad con el poder ejecutivo local, al mismo tiempo que, progresivamente, iban desapareciendo las Unidades Básicas.

Para Tavano y su equipo, conformado por diversos profesionales de las ciencias sociales, la implementación del programa se justificaba a partir de la “crisis de credibilidad” de los políticos, principalmente concejales, por tratarse de figuras que pensaban la política como forma de conseguir bienes materiales para sí mismos. Por otro lado, el Proyecto Lomas venía también a cuestionar la política asistencialista del municipio que llevaba adelante la Subsecretaría de Acción Social, alejada del objetivo del bien común. De ahí la afirmación de que la “valorización de la jefatura local y moralización de la política constituían la nueva forma de hacer política encarnada en el Proyecto Lomas” (Frederic y Masson, 2006: 9). Con este fin, se iniciaron una serie de capacitaciones para la implementación del Proyecto, proponiéndose cambiar la mentalidad de las personas y así renovar la forma tradicional de hacer política. Se buscaba la generación de una mejor relación entre gobernantes y gobernados, que perdurara más allá del período electoral.

En el caso de **Quilmes**, estudiado por Reese (2001), la descentralización tiene lugar a partir de la existencia de 5 delegaciones, distribuidas en cada localidad de la ciudad, de acuerdo a una ordenanza de 1995, con un delegado o delegada designado/a por el intendente. En ese momento, las delegaciones dependían de la Dirección de Descentralización y Coordinación de Delegaciones y ésta, a su vez, tenía dependencia directa del Intendente. Sus funciones eran recibir los reclamos de vecinos y vecinas (aunque carecían de la capacidad de resolverlos), realizar trabajos sociales y coordinar con las distintas áreas del municipio (tales como Salud, Acción Social, Rentas Municipales, etc).

Una de las deficiencias que menciona el autor es la edilicia, ya que las comodidades y los equipamientos no permitían una buena atención de la ciudadanía. Asimismo, del análisis realizado sobre las funciones del personal, se desprende una mayor presencia del rol administrativo burocrático. Sumado a ello, se observa la gran cantidad de intervenciones de distintas áreas que requería un expediente iniciado para ser ejecutado (8 intervenciones en promedio por cada expediente), con la consecuente demora en los tiempos de respuesta. Además, Reese señala que la creación de expedientes era la única forma de iniciar un reclamo, cuando podrían haberse utilizado otras herramientas más sencillas y eficientes.

Por otro lado, en Quilmes se verificaba una concentración de funciones en el nivel central municipal, no sólo por la mencionada falta de resolución de las delegaciones, sino también porque la normativa obligaba a los roles más altos de gobierno a intervenir en casi todos los trámites, inclusive requiriendo la firma del intendente. El autor no vislumbraba intentos por generar mayor participación ciudadana en la toma de decisiones ni la planificación de políticas de forma conjunta con actores no municipales. Por el contrario, considera que el rol del Municipio se encontraba desdibujado para los vecinos y las vecinas de Quilmes.

En la bibliografía también fue trabajada la descentralización del municipio de **Florencio Varela** (Cravacuore et al., 2004), a partir del estudio de las Unidades de Gestión Local (UGL). Su creación fue impulsada en junio del 2001 por el Intendente Julio César Pereyra, en conjunto con la Federación de Sociedades de Fomento del distrito, inicialmente teniendo como uno de sus objetivos mejorar la recaudación de impuestos municipales. Pero, debido a la crisis económica de la época, el programa se transformó para priorizar las necesidades sociales y gestionar el Programa Nacional Jefas y Jefes de Hogar Desocupados⁴, donde las personas beneficiarias fueron capacitadas para realizar tareas administrativas en las delegaciones.

Con el cambio de enfoque, la política de descentralización se convirtió en una experiencia en la que la comunidad participaba en la gestión local, a través de las instituciones sociales de cada barrio, teniendo como representante al Presidente de la asociación de fomento barrial y a un coordinador o coordinadora que funcionaba de nexo con el municipio, comunicando cuáles eran las demandas, mientras, por su parte, las distintas áreas del gobierno actuaban de manera articulada para mejorar la gestión de las mismas. En términos de extensión, hasta el año 2003, se habían formado 74 unidades, cubriendo casi el 90% del territorio. Como incentivo a la recaudación tributaria, se había dispuesto que cada UGL podía utilizar el 30% de ella, lo que posteriormente fue modificado al decidirse que las unidades no administrarían dinero.

⁴ “El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue creado a comienzos del año 2002, en el marco de la emergencia económica, alimentaria y sanitaria dictada por el Poder Ejecutivo Nacional (...). Su vigencia estaba prevista, originalmente, hasta el 31 de diciembre de 2002, y posteriormente fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2003 (...). El plan se dirige a jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo (...) Cada uno de ellos percibe una suma de \$150, y a cambio de ello debe participar en actividades de capacitación, comunitarias o productivas” (Pautassi et al., 2003: 2).

Si bien en el diseño de la política se esperaba que cada UGL estableciera prioridades entre las demandas de la población antes de comunicarlas al gobierno central, en la práctica, los reclamos eran derivados sin procesar. Asimismo, entre los principales problemas, “se destacó la compleja comunicación con los barrios, la falta de experiencia en trabajos conjuntos entre las instituciones de base, la demora del gobierno local en contestar cada demanda y la falta de un adecuado sistema de información” (Cravacuore et al., 2004: 87).

Los autores señalan que, la diferencia entre las UGL que funcionaban bien y las que no, estaba dada por la participación de una gran cantidad de organizaciones políticas y comunitarias, la coordinación democrática, la generación de proyectos propios, en lugar de disputas políticas y falta de claridad en el objetivo común. Adicionalmente, no todas las áreas de gobierno apoyaron el programa de igual manera, llegando algunas a ofrecer resistencias, ya sea negando información o trabajando poco eficientemente en las soluciones brindadas.

Como aspectos positivos de la implementación del programa, los autores destacan que pudo establecerse un canal de comunicación con el gobierno, haciéndole llegar una gran cantidad de demandas vecinales. Además, ha logrado capacidad de adaptación frente al contexto económico del 2001 e incorporado nuevos actores reconocidos en los barrios, como las personas beneficiarias de programas sociales. Finalmente, se observa la articulación horizontal de las secretarías y la participación de la mayor parte de organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los casos más paradigmáticos de cambios en las formas tradicionales de gobernar los municipios es el de **Morón**, que ha sido abordado ampliamente en la literatura (Annunziata, 2010; Barlassina, 2012; Carmona y Anzoátegui, 2010; Gattoni, 2010). La transformación se inicia con la victoria electoral de un partido alternativo y con una orientación más “progresista” al que venía haciéndolo desde larga data: en 1999, el candidato a Intendente por el Frente País Solidario (FREPASO), Martín Sabbatella, ganó las elecciones frente a Juan Carlos Rousselot, quien estuvo en el poder durante toda la década del 90. En un contexto de deslegitimación de este último por cuestiones vinculadas a la corrupción, el nuevo gobierno electo “abrió el camino a un nuevo tipo de gestión municipal que tuvo como postulados centrales el desarrollo de nuevas formas de hacer política, con eje en

una mayor transparencia y eficiencia de la gestión local” (Carmona y Anzoategui, 2010: 221).

Para las elecciones de 2003, Sabbatella se presenta con una fuerza vecinal propia denominada Partido Nuevo Morón, apelando al “corte de boleta” y, casi inmediatamente, en 2004, inició un proceso de descentralización municipal que implicó la división del territorio en 7 Unidades de Gestión Comunitaria (UGC), destinadas a la realización de trámites, la atención de consultas y la resolución de problemas de la ciudadanía, en línea con los objetivos del inicio de la gestión, vinculados a la participación ciudadana y la presencia del estado local en los barrios.

En 2006, se profundizó el programa al otorgarles representatividad en el gabinete municipal a las autoridades de las UGC y, adicionalmente, al complementar la descentralización con la implementación del Presupuesto Participativo⁵. Con la pérdida de legitimidad de los partidos políticos tras la crisis de 2001, esta iniciativa comenzó a ganar espacio en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Su aplicación le otorgó la posibilidad a la sociedad de discutir un porcentaje del presupuesto municipal en un espacio democrático donde se plasmaran las necesidades de cada barrio. De este modo, al mismo tiempo que se impulsaba a la ciudadanía a comprometerse, se buscaba generar una cercanía que permitiese legitimar la gestión del nuevo gobierno local.

Las UGC tuvieron un rol clave en el proceso de descentralización de Morón ya que en cada una de ellas se llevaban adelante asambleas donde se elegían delegados y delegadas y se relevaban ideas para posteriormente ser transformadas en proyectos por los Consejos Vecinales. Dichos proyectos eran presentados en una Feria para que los vecinos y las vecinas pudieran votar cuáles de ellos serían ejecutados por el

⁵ El Presupuesto Participativo es uno de los instrumentos de participación ciudadana más extendidos en Argentina, en especial en gobiernos con un perfil innovador. Es una “modalidad por la cual los ciudadanos definen el destino de parte de los egresos municipales” (de la Fuente et al., 2016: 31). Siguiendo a Rofman y Foglia (2019), este tipo de política que se propone incluir a la ciudadanía en las decisiones presupuestarias, comenzó a difundirse en la década de los 2000 a partir de la experiencia de Porto Alegre en 1989. Los primeros desarrollos en Argentina tuvieron lugar en 2002 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rosario (Santa Fe) y Godoy Cruz (Mendoza). A partir de ese momento, ha crecido exponencialmente la cantidad de gobiernos locales del país que aplican el Presupuesto Participativo, independientemente de la línea ideológica o la fuerza partidaria de la gestión, lo cual da cuenta de la adaptabilidad de la política. En base al estudio de Carmona (2018), el Presupuesto Participativo es un mecanismo que busca interpelar a la población no organizada de los barrios, sosteniéndose en cuadros territoriales y/o partidarios, y vinculándose con los procesos de desconcentración administrativa.

gobierno municipal. Finalmente, en cada UCG se conformaba una Comisión para monitorear la realización de los proyectos elegidos por la comunidad. Como datos a destacar, en cada nuevo año que se aplicó el programa, aumentó el porcentaje del Presupuesto Municipal destinado a la iniciativa y hubo un incremento de proyectos presentados y elegidos para ser implementados, así como también fue cada vez mayor la cantidad de ciudadanía participante, con notable presencia femenina y juvenil. De acuerdo con el análisis realizado por Carmona y Anzoategui (2010), el programa tuvo “un fuerte apoyo del Ejecutivo, una compacta estructura descentralizada a nivel territorial y con coordinación de las áreas, vínculos significativos con organizaciones sociales comunitarias, una activa militancia partidaria y funcionarios involucrados y sostenedores del proceso” (p.247).

Por su parte, Narodowski y Nafría (2012) analizan dos municipios con delegaciones municipales en la provincia de Buenos Aires: **Lincoln** y **Almirante Brown**. El primero de ellos pertenece al tipo de municipios denominados grandes (10.00 a 100.000 habitantes⁶). Lincoln está dividido en 10 localidades con un fuerte perfil identitario y cada una de ellas tiene un delegado o delegada elegido por el intendente municipal y dependiente de la Secretaría de Gobierno y Gestión Pública. Las delegaciones cuentan con un Centro Operativo de Servicios Municipales, una Unidad Sanitaria (con una dirección médica y personal de enfermería) y un equipo de asistentes sociales. Las principales acciones que se llevan adelante son la implementación del Presupuesto Participativo, la realización de actividades comunitarias y la resolución de problemas en los servicios de electricidad, gas y calles. En estos espacios, la ciudadanía también puede realizar el pago de servicios municipales como ABL y Patentes Automotor. Pero, además, las delegaciones tienen capacidad de decisión acerca de los recursos de los que disponen, en función del presupuesto que se les asigna.

Por su parte, Almirante Brown se clasifica como área metropolitana por poseer más de 250.000 habitantes. En su caso, las delegaciones se denominan Centros Comunales y fueron creadas en 2011, bajo la gestión de Dario Giustozzi para posteriormente ser sostenidas por el nuevo Intendente, Mariano Cascallares. En sus comienzos, a diferencia de Lincoln, los Centros tenían al frente a dos

⁶ Municipios grandes refiere a la clasificación realizada por Arroyo (2003b).

coordinaciones: una coordinación administrativa a cargo de la atención al público y la articulación con el municipio, y una coordinación técnica con tareas operativas. Ambas coordinaciones eran designadas por decreto por el intendente municipal. Una de sus funciones era articular la resolución de reclamos a través del sistema “Gestión Brown”, al que se accede desde el sitio web oficial del municipio.

Sin embargo, Narodowski y Nafría consideran que la descentralización en este municipio no resulta significativa ya que desconoce las prioridades de los barrios y no tienen poder de decisión respecto a cuestiones impositivas. Asimismo, poseen poca articulación con los distintos niveles de gobierno, siendo otras políticas las que canalizan la atención ciudadana, como los Centros de Integración Comunitaria (CIC)⁷ -dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación-, los Centros de Atención Primaria de Salud y las Unidades Sanitarias (de incumbencia provincial) y las Unidades de Fortalecimiento Familiar (UFF)⁸, a cargo del nivel municipal. Incluso, en algunos casos dichos espacios funcionan al lado de los Centros Comunales, lo cual despriorizaba su relevancia.

De igual manera que en la experiencia de Quilmes, para los autores referidos, la descentralización del distrito resulta débil como consecuencia de una administración centralista que sitúa la toma de decisiones en Adrogué y Burzaco, provocando el aislamiento y la desvinculación entre localidades. En aquellas que cumplen un rol periférico es donde mayormente se concentra la pobreza, la marginalidad y la deficiencia en infraestructura básica, lo cual sumado a la falta de experiencias participativas de los funcionarios y las funcionarias, explican la debilidad de las capacidades locales para llevar adelante una política de descentralización.

A partir del estudio de los mencionados casos de Lincoln y Almirante Brown, el autor y la autora sostienen que la representación submunicipal en la provincia de Buenos

⁷ “Los Centros Integradores Comunitarios (CICs) son espacios públicos de integración comunitaria en los que el gobierno nacional trabaja en conjunto con gobiernos provinciales, municipales y organizaciones de la sociedad civil. Lo hace a través de las Mesas de Participación, Articulación y Gestión, que funcionan como instancias para la toma de decisión colectiva en pos del fortalecimiento del desarrollo humano”. Recuperado el 20 de enero de 2024 de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/territorio/centros-integradores-comunitarios>

⁸ Las Unidades de Fortalecimiento Familiar brindan “asistencia a víctimas de violencia de género y en casos de maltrato infantil. Esta atención puede incluir la intervención de psicólogos, psicopedagogos y psiquiatras. También lleva adelante talleres sociocomunitarios, deportivos y culturales en localidades e instituciones locales, entre otros servicios”. Recuperado el 8 de marzo de 2024 de: <https://www.debrown.com.ar/que-es-y-como-funciona-la-unidad-de-fortalecimiento-familiar-en-brown/>

Aires presenta serias limitaciones tanto políticas como administrativas, condicionadas por el centralismo local. Ello genera que la ciudadanía no elija democráticamente a sus delegados o delegadas, no encuentre espacios cercanos para plantear sus problemáticas ni participe de la toma de decisiones, las cuales se centralizan en las cabeceras de partido, sin vinculación con lo que realmente sucede en los territorios. Sólo en algunos municipios de la provincia, como La Plata, Olavarría, Junín y Rojas, se implementó un procedimiento democrático de elección de delegados y delegadas municipales, quienes, bajo esa lógica, se convierten en representantes de la localidad frente al intendente, a la inversa de la función que les asigna la Ley Orgánica de las Municipalidades, es decir, ser representantes de éste frente a la comunidad.

Ruete (2019), por su parte, también analizó el caso de Almirante Brown pero, esta vez, bajo la gestión de Mariano Cascallares, durante el período 2016-2019. A diferencia del gobierno que lo precedió, donde los Centros Comunes dependían de la secretaría privada del intendente, el nuevo gobierno creó la Secretaría de Gestión Descentralizada, encargada de controlar el funcionamiento de las 11 delegaciones y otorgándole así, una mayor relevancia a la política.

Del estudio del mencionado autor surge que, a pesar del avance de la nueva agenda local en la provincia, los delegados y las delegadas municipales se ocupan mayoritariamente de cuestiones vinculadas a las funciones tradicionales (alumbrado, barrido y limpieza). En ese sentido, coincide con Narodowski y Nafría al identificar como la principal tensión de la política el hecho que continúe la centralidad municipal, sin que las secretarías se vinculen con las delegaciones, mientras éstas últimas se limitan a la gestión de reclamos.

Los delegados y las delegadas se caracterizan por ser de Almirante Brown “de toda la vida” y militantes del partido justicialista pero que no formaban parte del espacio político de Cascallares antes de 2015, siendo ésta su primera experiencia en funciones ejecutivas. Al ser entrevistados por el autor, perciben que su rol es ser la cara visible de la gestión, estar presente en los barrios e identificar sus problemáticas. No obstante, dicho rol se tensiona con las tareas que efectivamente llevan a la práctica, ya que se ven limitados a soluciones menores como limpieza del espacio público, cortes de pasto, etc, mientras cuestiones más complejas como la

realización de obras son resueltas desde el gobierno central. Además, las capacidades estatales de las delegaciones se ven debilitadas por contar con poco personal: algunos recursos destinados a realizar tareas administrativas y la asignación de 15 o 20 cooperativistas por delegación, que, al igual que en el caso de Florencio Varela son personas beneficiarias de programas sociales, y que cada vez se ven más reducidos debido a que los programas de empleo están teniendo un mayor enfoque hacia la capacitación laboral y no tanto hacia la realización de actividades de trabajo. Ante los reclamos de la ciudadanía, el delegado o la delegada distribuye el trabajo a realizar por las cuadrillas mientras que, para aquello que excede las capacidades y recursos de las delegaciones, debe utilizar sus redes políticas en el gobierno central. Según Ruete, desde la perspectiva de los funcionarios y las funcionarias centrales, las personas delegadas no suelen establecer una priorización de las cuestiones barriales, ya que siempre entienden que las necesidades de su localidad son las más importantes, lo cual dificulta la creación de un plan integral de todo el distrito.

Por otro lado, Almirante Brown posee otras estrategias de acercamiento a la ciudadanía como la web ya mencionada -Gestión Brown- foros participativos y operativos territoriales, donde el objetivo es visibilizar el trabajo municipal en los barrios.

Si bien en los distintos municipios son diversas las funciones de las delegaciones municipales, ya que cada distrito se encarga de diseñar su estrategia de descentralización/desconcentración, en general las que se ubican en los partidos del Conurbano Bonaerense se limitan a la recepción de reclamos, la realización de trámites y el mantenimiento del espacio público barrial. De los 24 partidos que componen el Conurbano, sólo 7 (Berazategui, Ituzaingó, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón y San Miguel) incorporan en sus delegaciones funciones de índole social, tales como trabajos sociales y comunitarios, capacitaciones, asesoramiento jurídico y psicológico, abordaje de problemáticas sociales y articulación con otros programas de los distintos niveles de gobierno⁹.

⁹ Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento. Descentralización municipal: organismos y funciones por municipio, 24 partidos del Conurbano Bonaerense. 2018. Recuperado el 5 de diciembre de 2023 de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/391-Descentralizacion-Municipal-2018.pdf>

A partir de los antecedentes relevados y, retomando a Rofman y Foglia (2019), podemos decir que “la descentralización municipal en estos partidos responde así a los imperativos que plantea la magnitud socioterritorial de los municipios, pero con funciones sumamente limitadas, lo que permite caracterizar al sistema como una desconcentración acotada de tareas, lejos todavía de las pautas de distribución de competencias y poder que establecen los modelos de descentralización” (p.12). En la misma línea, de la Fuente et al. (2016) sostienen que las delegaciones municipales “suelen limitarse a ser sedes administrativas del gobierno local y no a desarrollar su dimensión participativa” (p.31).

Los antecedentes aquí presentados de descentralización submunicipal en Argentina, y especialmente en la provincia de Buenos Aires, nos permiten realizar una comparación con el caso de Marcos Paz, pudiendo establecer qué alcances, limitaciones y desafíos tiene su política de descentralización respecto a otras experiencias. Pero para ello es relevante tener en cuenta qué características espaciales, sociodemográficas y políticas particulares presenta el partido de Marcos Paz, lo cual desarrollaremos a continuación.

Capítulo 3: El Municipio de Marcos Paz

3.1 Caracterización espacial y sociodemográfica de Marcos Paz

El partido de Marcos Paz se ubica en la zona oeste de la RMBA, a 48 km de la Ciudad de Buenos Aires. Limita con General Rodríguez, Moreno y Merlo, como así también con La Matanza al este, y al sur con Cañuelas y General Las Heras. Marcos Paz nació como pueblo el 24 de diciembre de 1870, con la inauguración de la estación “Marcos Paz” del Ferrocarril del Oeste (actualmente denominado Sarmiento), perteneciente al ramal Merlo-Lobos. Hasta ese momento, se trataba de un territorio con menos de 500 habitantes que se dedicaban a la agricultura y ganadería. Posteriormente, fue creado como partido independiente el 25 de octubre 1878, por Ley Provincial N° 1244 (antiguamente pertenecía al partido de Merlo). De acuerdo con el censo provincial de 1881, de los 3869 habitantes de Marcos Paz, 2310 eran argentinos y 1559 eran extranjeros: 1137 italianos, 219 españoles y el resto de diferentes países de Europa y Latinoamérica. Marcos Paz es conocido como “el pueblo del árbol” gracias a un poema escrito por uno de sus habitantes,

Mario Grand, quien hacía alusión a los árboles paraísos que se encuentran en las calles hasta el día de hoy (CONABIP, 2018).

La conexión de Marcos Paz con CABA mediante transporte público es dificultosa ya que sólo existe una línea de colectivos que realiza ese trayecto de manera directa y que, además, cuenta con poca frecuencia: la línea 136 que finaliza su recorrido en Primera Junta, barrio de Caballito, e implica un tiempo de viaje de casi 3 horas. Otra alternativa es utilizar la línea Sarmiento de Trenes Argentinos que conecta la estación de Merlo con Once. Para llegar a la estación de Merlo desde Marcos Paz, se puede tomar la mencionada línea 136, la 322 o bien un tren desde la estación de Marcos Paz, aunque teniendo en cuenta la frecuencia limitada de éste último.

Marcos Paz cuenta con 67.011 habitantes y 20.790 hogares, de acuerdo con los resultados del Censo 2022. El ritmo de crecimiento poblacional se mantuvo estable, respecto a la variación intercensal 2001-2010, con una leve disminución si consideramos que el último censo abarca un período mayor de comparación, como consecuencia de la reprogramación del operativo por la pandemia de COVID-19.

Con una superficie de 422 km², Marcos Paz tiene una densidad de 158,7 habitantes por km². Es decir, es uno de los territorios más extensos de la RMBA, encontrándose en el puesto 11°, pero también es una de las 5 ciudades con menor población de la región. Esto se explica porque, al observar el mapa del distrito, la zona urbana se distribuye a lo largo del territorio pero no a lo ancho, donde prevalecen las zonas rurales.

Dicha población se encuentra equitativamente repartida entre hombres y mujeres, levemente a favor de los primeros que representan el 51% de la población. La edad mediana del distrito es de 29 años, por debajo del total de la provincia de Buenos Aires y de los 24 partidos que conforman el Gran Buenos Aires, cuya mediana es, en ambos casos, de 33 años. Es decir, Marcos Paz presenta una población más joven, siendo el 59% de la misma menor a 35 años. Esto se relaciona a que, si se analizan los promedios de edad de los municipios del Oeste del GBA, “a medida que se acercan geográficamente a la Ciudad de Buenos Aires, los promedios de edad van en aumento” (Álvarez et al., 2021: 8). En ese sentido, los porcentajes de adultos mayores en Marcos Paz son bajos: 1,7% de 80 años y más, mientras que hay un 8,2% de personas de 65 años o más, aunque en aumento desde el Censo 2001.

Territorialmente, Marcos Paz se compone de 36 barrios, además de la zona del centro de la ciudad. En cuanto a las condiciones de vida de los habitantes de la localidad, de acuerdo con el Censo 2022, el 83% de las viviendas se encuentra conectada a la red pública de agua corriente, por encima del total de la PBA, que se ubica en un 74%. Sin embargo, el acceso a cloacas y gas de red es más limitado que en el resto de la provincia. Es impactante el hecho de que un 64% de las viviendas utilice garrafas versus un 38% en la PBA. También las condiciones edilicias presentan una deficiencia en esta perspectiva comparada, ya que la cantidad de viviendas cuyos pisos contienen algún tipo de revestimiento (cerámica, baldosa, madera, alfombra, etc), es menor. De igual modo, el material predominante de la cubierta exterior del techo y revestimiento interior o cielorraso es más precario en Marcos Paz que en PBA. No obstante, el porcentaje de ranchos y casillas de la ciudad es bajo (2%). En cuanto al régimen de tenencia, un 73% se trata de viviendas propias mientras sólo un 13% alquila. Adicionalmente, el acceso a internet desde el celular se encuentra muy extendido (93%) mientras un 77% cuenta con dicho servicio en la vivienda.

Según el Índice de Calidad de Vida (IVC) elaborado por el Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGHCS) del CONICET-UNCPB¹⁰, el distrito posee una media de habitantes cuyo IVC se encuentra entre los 6 y 8 deciles, indicando los valores cercanos a 1 una mejor calidad de vida mientras que los más próximos a 10 dan cuenta de una peor calidad. De este modo, el índice refleja una baja calidad de vida en el municipio.

El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en 2022 identifica 7 barrios populares¹¹ en Marcos Paz, ubicados en los barrios El Prado, Urioste, Martín Fierro, Torchiario, Santa María, El Prado y Campo de Cimci¹². Es decir, los barrios vulnerables que no cuentan con título de propiedad ni acceso a servicios básicos

¹⁰ Recuperado el 1 de diciembre de 2023 de <https://icv.conicet.gov.ar/>.

¹¹ “Se considera Barrio Popular a los barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)”. Recuperado el 5 de diciembre de 2023 de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/barrios-populares>

¹² Recuperado el 5 de diciembre de 2023 de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/tabla>

representan un 0,40% de la superficie del distrito¹³ y tienen un total de 1094 familias habitando en ellos. De dichas familias, un 65% es beneficiaria de la Asignación Universal por Hijo (AUH)¹⁴.

Siendo el dato más actualizado disponible la Encuesta de Indicadores del Mercado de Trabajo del Municipio de Marcos Paz, realizada en 2014 por el Ministerio de Trabajo de la PBA¹⁵, se desprende que la **tasa de actividad** entre la población urbana del partido es de 40,4% y la tasa de empleo de un 36%, mientras la **tasa de desocupación** alcanza el 11% en la población económicamente activa¹⁶. Respecto a las horas trabajadas, el 54,7% posee un **empleo pleno**, en tanto que trabaja entre 35 y 45 hs semanales, lo cual se considera socialmente una jornada normal. Por su parte, el **subocupado** es quien realiza menos de esa cantidad de horas de trabajo y, en el caso de Marcos Paz, es del 7,1%. La mayor parte de ellos se encuentran en la búsqueda de más horas. Los **sobreocupados** se trata de un grupo amplio (23%) y refiere a aquellos que trabajan más de 45 hs semanales.

El 71% de los ocupados se desempeñan en el sector privado, distribuidos casi equitativamente entre el trabajo privado formal e informal. En base a la última actualización de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), en diciembre de 2021 Marcos Paz tenía 3525 puestos de trabajo registrados en el sector privado, determinado en base a la combinación de información del padrón de inscripción de empresas de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y los registros del sistema Simplificación Registral (SR). Un 34% de esos puestos pertenecía al sector de Servicios, un 31% al Industrial, mientras el 20% se abocaba al Comercio. A su vez, en 2021, Marcos Paz contaba con 923 MIPYMES, en su

¹³ Observatorio del Conurbano. Recuperado el 5 de diciembre de 2023 de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/587-Barrios-populares.-Superficie-Cubierta-por-Municipio-2022.pdf>

¹⁴ Observatorio del Conurbano. Recuperado el 5 de diciembre de 2023 de : <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/588-Barrios-Populares.-Poblacion-Beneficiaria-de-AUH.pdf>

¹⁵ Recuperado el 3 de diciembre de 2023 de; https://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/pdf_eimtm/2014/tasas-basicas/marcos_paz.pdf

¹⁶ Tasa de Actividad: porcentaje entre la población económicamente activa y la población total. Población Económicamente Activa: son aquellas personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.

Tasa de desocupación: porcentaje de la población desocupada con respecto al total de la población económicamente activa.

mayoría de categoría micro¹⁷ y, en 2022, con 31 cooperativas, siendo en su mayoría cooperativas de trabajo¹⁸. Por su parte, el sector público representa el 22,6% del total de ocupados.

Y si se observa el total de ocupados, la mayoría son asalariados (78,1%), con un 17,8% de cuentapropistas y apenas un 4,1% de empleadores. Respecto a la fragilidad laboral, un 15% de los ocupados busca otro empleo, debido casi exclusivamente a los bajos ingresos de su ocupación actual.

En relación con las coberturas sociales, en base a datos del último Censo 2022, un 16% de la población de Marcos Paz percibe jubilación y/o pensión. Por otro lado, un dato que sorprende es que el 46% de personas carecen de cobertura específica de salud, en lo que refiere a obra social, prepaga, PAMI o algún programa o plan estatal de salud, con lo cual utilizan el sistema de salud público.

La localidad cuenta con 41 establecimientos de cuidado, en su mayoría públicos. Entre ellos, 27 son espacios de primera infancia; 8 destinados a personas con discapacidad; 3 se dirigen a la atención de personas mayores y otros 3 son centros de formación en tareas de cuidados.

En síntesis, Marcos Paz es un distrito territorialmente extenso, con gran amplitud de zonas rurales y una población reducida y joven. Se encuentra poco conectado con la Ciudad de Buenos Aires mediante transporte público, lo cual explica la importancia de contar con la mayor cantidad de servicios a nivel local. Respecto a la PBA, las condiciones habitacionales de Marcos Paz son más precarias, con un acceso a cloacas y gas de red más limitado. En ese sentido, el municipio presenta un Índice de Calidad de Vida bajo. Además, RENABAP identifica 7 barrios populares que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En lo que refiere a la cobertura de la salud, casi la mitad de los marcospacenses carece de cobertura de salud (obra social, prepaga, PAMI), con lo cual se observa la relevancia del sistema de salud público en el partido. De este modo, conociendo las características espaciales y

¹⁷ Observatorio del Conurbano Bonaerense. Recuperado el 5 de diciembre de 2023 de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/562-Registro-MIPYME-por-regimen.-categoria-y-sector-2021.pdf>

¹⁸ Observatorio del Conurbano Bonaerense. Recuperado el 16 de diciembre de 2023 de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/477-Cantidad-de-cooperativas-por-sector-de-actividad-2020-2022.pdf>

sociodemográficas de Marcos Paz puede explicarse el desafío que implica gestionar este territorio y comprender la iniciativa de implementar una política de descentralización submunicipal.

3.2 Caracterización político - institucional de Marcos Paz

3.2.1 Los orígenes de la gestión del intendente actual

Ricardo Curutchet asumió la intendencia de la ciudad el 10 de diciembre de 2003, bajo el partido Concertación por Marcos Paz, el cual estaba integrado por fuerzas vecinales, sociales y políticas como la Unión Cívica Radical (UCR) -a la cual pertenecía Curutchet-, el Partido Justicialista (PJ) y el FREPASO. El 14 de septiembre de 2003, dicha nueva agrupación logró vencer con el 38,29% de los votos a Enrique “Quito” Salzmán, quien había ocupado el rol de intendente desde 1987, es decir, durante 16 años, en representación del PJ. Su lista quedó en segundo lugar con el 31.49% del electorado. Y como dato relevante, la Concertación logró este triunfo a través del corte de boleta, dado que no llevaban candidato a nivel nacional ni provincial, demostrando de este modo la impactante elección realizada por la agrupación vecinalista. De manera análoga había sido la victoria de Martín Sabbatella en Morón, como pudimos dar cuenta en los antecedentes.

Ambos casos se enmarcan en el cambio de época que Svampa (2011) identifica tras los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001, en medio de una crisis económica, social, política y de representación que se vio expresada en la consigna “que se vayan todos”. El colapso de los partidos políticos de masas en su forma tradicional dio lugar en 2003 a nuevas formas de hacer política y a la aparición de líderes con perfiles disruptivos. Tras la crisis de representación y con la creciente importancia del trabajo territorial, los intendentes se vieron revalorizados como actores políticos y fueron conformando coaliciones entre sí. Es por ello que, desde el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), se procuró crear una red de intendentes que sustentara al gobierno nacional (Cravacuore, 2009b).

En el caso de Marcos Paz, la elección a intendente de 2003 se vio plagada de particularidades ya que, a pocos días de los comicios, fue dada de baja la lista de uno de los dirigentes históricos de la ciudad: Osvaldo “Patón” Masprone. Quien, a su

vez, denunció haber recibido un disparo en la pierna. En ese marco, la lista de Curutchet se alió a la de Masprone, permitiéndole ser el ganador por casi 7 puntos de diferencia.

La victoria es relatada por los miembros fundadores de la Concertación como un resultado inesperado, ya que la campaña había sido muy austera, financiada con recursos provenientes de los pocos integrantes iniciales de la agrupación. Según cuentan anecdóticamente, la falta de dinero los llevó a colocar ellos mismos los escasos pasacalles y afiches que tenían e incluso habían mandado a imprimir pocas boletas y se quedaron sin ellas en el medio de la elección¹⁹. Sin embargo, desde este súbito comienzo, Curutchet fue reelecto cinco veces como intendente (2007, 2011, 2015, 2019 y 2023) pero ya alineado al Kirchnerismo y, como es de esperarse, con una mayor estructura política.

Nacido y criado en Marcos Paz, agrimensor y profesor de matemática, Curutchet irrumpió en la escena pública local con su característica boina. Tuvo su primera experiencia como dirigente en la Agrupación Scout y en la rama juvenil del tradicional Club de Leones. Una vez alcanzado el rango de intendente, definió su proyecto político sobre la base del “crecimiento con inclusión”²⁰.

3.2.2 El despliegue de diferentes mecanismos innovadores de gestión

Como mencionábamos anteriormente, Curutchet asume la intendencia en un contexto de crisis económica, lo cual queda de manifiesto en la primera ordenanza sancionada durante su gobierno, donde se declara la emergencia administrativa, económica y financiera del distrito. A la vez, se dispone con ella la consolidación de las obligaciones a cargo de la Municipalidad, a los fines de sanear la frágil situación.

En ese entonces, una de las prioridades de la gestión estuvo puesta en las necesidades habitacionales, de tal modo que en 2004 se comenzó a desarrollar el Programa Federal de Emergencia Habitacional en Marcos Paz, en **articulación** con el Estado Nacional y la provincia de Buenos Aires. A lo largo de los distintos mandatos de Curutchet, se firmaron múltiples convenios con ambas instancias

¹⁹ Punto de noticias. Recuperado el 20 de enero de 2024 de: <https://marcospaznoticias.com/2023/09/14/un-dia-como-hoy-el-intendente-ricardo-curutchet-ganaba-s-u-primera-eleccion/>

²⁰ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 17 de diciembre de 2023 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/municipio2/municipio-columna-1/equipo-de-gobierno/intendente.html>

gubernamentales para la construcción de viviendas en el distrito, incluyendo el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR)²¹ y Buenos Aires CREA²². Posteriormente también se llevaron adelante diversas iniciativas locales para adjudicar terrenos de propiedad municipal, promover la construcción de viviendas, el mejoramiento del hábitat y la realización de obras de infraestructura social²³.

Por su parte, en términos de política social se han implementado distintos programas nacionales y provinciales, tales como: Programa de Integración Sociocomunitaria, Plan “El Trabajo Dignifica”, Plan “Manos a la Obra”, Plan Cuidar, Potenciar Trabajo, programa de Unidades de Desarrollo Infantil (UDIs), Plan Más Vida y Plan Nacer, por mencionar algunos de ellos.

La mayor demanda de **transparencia** de la época, tras la crisis de representación de 2001, impactó en los municipios bonaerenses, tal como vimos en el caso de Morón (Annunziata, 2010). En ese sentido, en Marcos Paz se creó un registro único de aspirantes a tierras y planes habitacionales (Ordenanza N°18/2004), para regularizar la demanda y la adjudicación. El mismo pasó a ser instrumentado por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, quien, a su vez, debía realizar los llamados públicos a través de los principales medios de comunicación locales (gráficos, radiales y televisivos), convocando a las personas interesadas en inscribirse. Además, en la ordenanza se declaró la imposibilidad de acceder al registro a funcionarios, funcionarias, delegados y delegadas municipales, personal de bloques partidarios y familiares directos de todos/as ellos/as. Por su parte, la Secretaría de Acción Social fue designada para realizar, a través de la labor de

²¹ Lanzado en 2012 el programa nacional PRO.CRE.AR buscó activar la economía y generar empleo a través del otorgamiento de créditos hipotecarios para facilitar el acceso a la vivienda a los sectores medios (Segura y Cosavoc, 2019).

²² Buenos Aires CREA es un programa provincial lanzado en 2022 que brinda créditos para realizar reformas, refacciones o ampliaciones en los hogares bonaerenses. Recuperado el 10 de marzo de 2024 de: <https://buenosairescrea.gba.gob.ar/>

²³ En 2013 se formó el Banco Municipal de Tierra y Vivienda, “con el objeto de gestionar y financiar todas las acciones necesarias y conducentes al mejoramiento y ampliación de la oferta y parque habitacional del Municipio de Marcos Paz, como así también la compra de suelo a los fines públicos, la regularización a nombre del Municipio de aquellos que se encuentre en guarda y/o tenencia municipal de acuerdo a las normas vigentes; como así también la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento urbano” (Ordenanza N°23/2013). En 2014 se incorporó el programa Nuestra Tierra, a través del cual se comercializan y adjudican inmuebles que el municipio recupere mediante acciones judiciales, donaciones, entre otras formas de adquisición. Las familias participantes del programa tienen como requisito carecer de propiedades y tener al menos 6 años de residencia en Marcos Paz para, de esta manera, poder acceder a un plan de pagos del terreno asignado.

Trabajadores y Trabajadoras Sociales, un informe socio-ambiental de cada aspirante a los fines de constatar la veracidad de los datos brindados. Finalmente, se estableció que la adjudicación de tierras y planes habitacionales debía realizarse mediante acto público.

En el mismo sentido, se buscó generar una mayor transparencia y erradicar irregularidades en los comedores comunitarios del municipio, con la creación de un registro oficial en 2006. De esta manera, se pudo establecer un mayor control que permitió dar de baja a aquellos comedores que no estuviesen funcionando y corroborar que los alimentos brindados por la Municipalidad no estuvieran siendo utilizados para otros fines.

Asimismo, a través de la Ordenanza N°41/2008 se procuró garantizar el derecho a la información pública, estableciendo la obligación de los organismos y dependencias municipales a brindar los documentos formalmente solicitados por cualquier miembro de la ciudadanía. En caso de no cumplirse el plazo de entrega de 10 días, el funcionario o la funcionaria en falta puede ser sujeto al régimen disciplinario pertinente.

Por otro lado, otro de los ejes impulsados tras la crisis de 2001 fue la demanda de mayor **participación ciudadana**. A lo largo de toda la gestión de Curutchet se avanzó en ese sentido a través de distintos mecanismos. En primer lugar, en 2004 se estableció el Instituto de la Audiencia Pública (Ordenanza N°29/2004), donde las autoridades administrativas o legislativas habilitan “un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular, expresen su opinión” respecto a un tema sobre el cual se esté tomando una decisión. De este modo, la autoridad accede a las distintas opiniones sobre la temática, a través del contacto directo con las personas interesadas, tras haber difundido su realización en los medios de comunicación locales. Las Audiencias Públicas pueden ser de carácter informativo (es decir, divulgación y fundamentación a la comunidad) o consultivo (en caso de iniciativas consideradas de gran trascendencia para la población). Sin embargo, las conclusiones y opiniones de los y las participantes no son vinculantes para la autoridad que convoca. El llamado de una Audiencia Pública es obligatorio, cada año y con carácter informativo, previa a la aprobación del Presupuesto General de Gastos, de las Ordenanzas Impositivas y Fiscales y

aquellos asuntos que la mayoría absoluta del Concejo Deliberante vote para ser tratados.

En el mismo sentido, en el 2012 se crearon Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad, con el objetivo de atender reclamos y demandas vecinales, impulsar acciones de prevención de delitos y violencia y generar una instancia de comunicación de las acciones policiales. Las mismas se encuentran integradas por funcionarios y funcionarias del área de Seguridad y del Honorable Concejo Deliberante (HCD), junto con vecinos y vecinas de cada barrio. En lo que refiere a Derechos Humanos, en el mismo año se formó la Mesa Coordinadora Local de Pueblos Indígenas para Derechos Humanos, integrada por la Comunidad Toba "19 de abril", otras comunidades legalmente constituidas y los presidentes o presidentas de los bloques políticos del HCD (Ordenanza N°23/2012). También se instituyó la Comisión Local de la Memoria por la Verdad y la Justicia, integrada por familiares de desaparecidos y desaparecidas durante la dictadura cívico-militar argentina entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983 (Ordenanza N°29/2012). Ambas instancias son coordinadas por la Dirección de Derechos Humanos de la Municipalidad de Marcos Paz.

Por otra parte, en 2016 se constituyeron los Consejos Comunitarios de Salud en los barrios, orientados a la participación popular en temáticas como las unidades sanitarias, los operativos barriales de vacunación, saneamiento o relevamientos sociosanitarios. Más recientemente, en 2021, se creó la Mesa Local de Prevención y Abordaje de la Violencia Familiar y de las Violencias por razones de Género, coordinada por la Secretaría de Género e integrada por todas las áreas del Municipio, representantes del HCD, de organismos Nacionales, Provinciales, organizaciones políticas, culturales, sociales, ONG, sindicatos y otros actores sociales.

Por todo lo expuesto, desde los primeros años de gestión de la Concertación por Marcos Paz se percibe una orientación hacia la resolución de las problemáticas sociales y un enfoque de transparencia y participación ciudadana, propio de las demandas de comienzos de los 2000, que persisten hasta el día hoy.

3.2.3 Enfoque de descentralización en la gestión

Actualmente, el organigrama municipal se conforma de manera jerárquica y vertical, siendo el intendente municipal la autoridad máxima, seguido de 19 Secretarías, 49 Subsecretarías y sus correspondientes Direcciones y Coordinaciones. Es decir, para ser un municipio chico poblacionalmente, la cantidad de áreas municipales y la especificidad de cada una de ellas es elevada.

Además, en las distintas áreas es posible identificar una lógica de descentralización submunicipal. El área de Salud es una de las más descentralizadas: una de las primeras políticas impulsadas por el intendente fue el Programa de Formación de Promotores Comunitarios de Salud en 2004, que a la fecha continúa vigente. Se trata de la formación de vecinos y vecinas para que sean el nexo del Sistema de Salud Municipal con los barrios, detectando alertas sanitarias en los hogares y realizando campañas de prevención de enfermedades. También se creó una Unidad Sanitaria Móvil para que recorra todo el distrito y permita la realización de Postas de Salud Barriales, incluyendo las zonas rurales, con la finalidad de brindar atención primaria (clínica médica, odontología, pediatría, etc.) y derivando a centros de mayor complejidad, en caso de que la situación así lo requiera (Ordenanza N°33/2008). Más adelante, en 2021, se ideó el sistema de Consejerías de Salud Sexual y Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo e Interrupción Legal del Embarazo (IVE/ILE), las cuales funcionan en el Hospital Municipal, centros de atención primaria de salud, UMIs y otros espacios territoriales; es decir, descentralizadamente. El rol de estas Consejerías es brindar acompañamiento, información, derivar a las áreas correspondientes y realizar un seguimiento de cada caso.

En la Ordenanza N°18/2006 referida a comedores comunitarios, se expresa la voluntad de “integrar a los comedores comunitarios a los programas descentralizados del municipio, de carácter recreativo, artístico, deportivo, etc”, lo cual demuestra una perspectiva integradora de las políticas locales.

A su vez, el hecho de crear Centros Integradores Comunitarios en el distrito, en articulación con el gobierno nacional, da cuenta del interés de brindar espacios descentralizados. Así, en 2007 se inauguró un CIC en el Barrio Nuestra Señora de la Paz y posteriormente se abrió otro en el barrio Santa Catalina. En ellos se brinda atención médica y acompañamiento y asesoramiento en situaciones de violencia y

vulneración de derechos. También se llevan a cabo propuestas culturales, festivales, cursos, talleres, actividades deportivas y castraciones accesibles de mascotas. El programa Núcleo de Acceso al Conocimiento (NAC), orientado a la inclusión digital y al acceso a nuevas tecnologías, se ubica en ambos CIC y allí se puede acceder al uso de computadoras y al cine, así como también a capacitaciones digitales. En particular, el CIC del barrio La Paz posee un Jardín Maternal emplazado en las instalaciones, cancha de básquet y una pileta de acceso público.

En términos educativos, junto con el Ministerio de Educación de la Nación, se desarrolló en 2015 el Polo Universitario de Marcos Paz para brindar formación terciaria dentro del distrito, a través de convenios con universidades públicas que proporcionan sus docentes y otorgan títulos oficiales. Esto resulta relevante para la descentralización ya que, hasta entonces, sólo se podía estudiar en la ciudad el Profesorado en Educación Primaria y quien quisiese formarse en otra área debía trasladarse a algún municipio cercano o a CABA, con la ya mencionada deficiencia en el transporte.

Desde 2018 se destaca el desarrollo del programa “Tu Municipio en el Barrio”, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo de Políticas Territoriales y, a su vez, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Humano²⁴ (la misma Secretaría de la cual depende la Dirección de UMIs). El programa tiene como objetivo “la atención descentralizada de distintas áreas y servicios del Municipio”²⁵. Entre ellos, controles médicos y vacunación (a cargo del Área de Salud), realización de trámites e inscripción a programas. Como detallaremos más adelante, tanto UMIs como COMunAs articulan con “Tu Municipio en el Barrio”.

Respecto al área de Transporte, en 2019 el municipio creó una línea propia de colectivos, la N° 707 para comunicar a los vecinos y las vecinas del barrio rural Lisandro de La Torre con el resto del distrito y la línea gratuita N° 808, la cual se encarga del recorrido interno de los barrios. Esto es, ambas líneas cumplen el objetivo descentralizador de permitir la conectividad de barrios que carecían de transporte público accesible.

²⁴ Hasta 2022 se denominó Secretaría de Desarrollo Humano y Asuntos Municipales pero a partir de 2023, redujo su nombre a Secretaría de Desarrollo Humano.

²⁵ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 19 de marzo de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/noticias/item/7620-tu-municipio-en-el-barrio.html>

En definitiva, desde distintas áreas de gobierno y a través de diversas medidas, la descentralización submunicipal está presente en la gestión de Curutchet. Pero los programas más destacados que puntualmente se propusieron ese objetivo fueron UMIs y COMunAs, constituyendo de este modo una política de descentralización submunicipal específica, la cual analizaremos en profundidad en el próximo capítulo.

Capítulo 4: Política de descentralización submunicipal en Marcos Paz

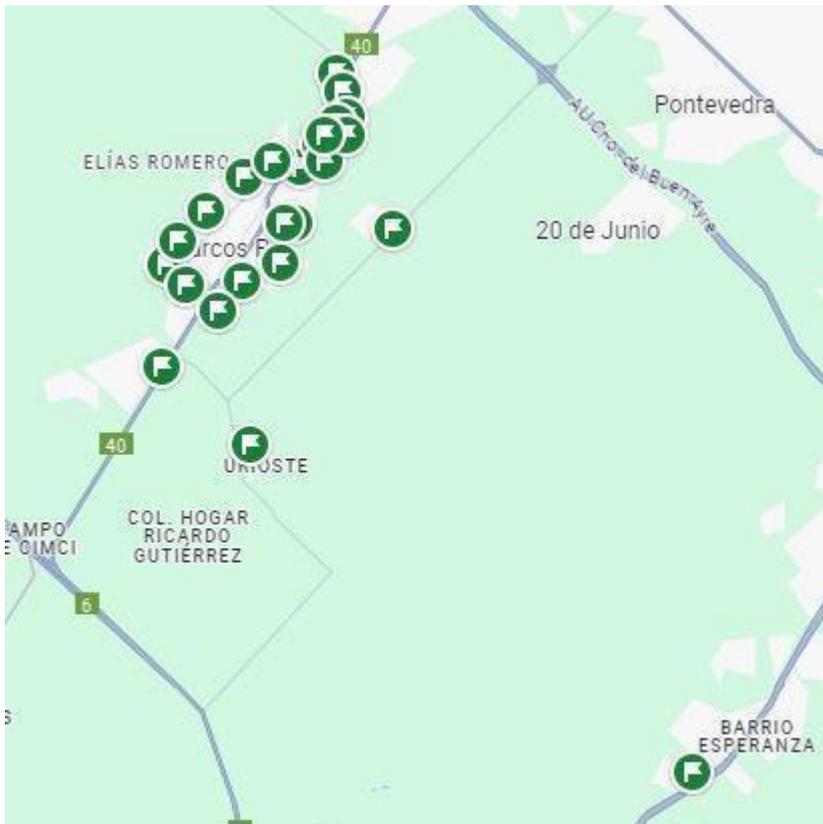
4.1 El programa UMIs

La descentralización submunicipal de Marcos Paz comenzó a llevarse a cabo a partir de la creación de las Unidades Municipales Integradas (UMIs), programa que se implementa desde mediados de 2004. Las UMIs constituyen la primera experiencia de presencia institucional del Municipio de Marcos Paz en los barrios y el primer programa creado por el gobierno de Curutchet. Por un lado, procuran ser el contacto inicial de la gestión con el barrio y, por otro, llevan adelante un conjunto de actividades de interés para la población.

Las UMIs consisten en 25 instituciones localizadas en diferentes barrios de la ciudad, sobre un total de 36 barrios que la componen, lo cual representa un 69% de cobertura. Las Unidades se encuentran ubicadas en los siguientes barrios: El Zorzal, Santa Catalina, El Hornero/El Colonial, San Patricio, Nuestra Señora de la Paz, La Milagrosa, Las Talitas/Tonel, La Trocha, La Capilla, Gándara, Santa María, San Eduardo, Bernasconi, Urioste, La Loma/Rayito, El Prado, Eva Perón, El Palenque, Torchiaro, Bicentenario, Lisandro de la Torre, Don Rolando, Los Aromos, El Lucero y El Killy's (ver mapa N° 1).

Como puede observarse en el mapa N° 1, actualmente las UMIs se encuentran establecidas a lo largo de todo el distrito urbanizado, así como también la traza incluye tres Unidades Municipales rurales: Torchiaro (a una distancia de 4,5 km del centro de la ciudad y cercana a la zona donde reside la Comunidad Toba), Urioste (a 7 km) y Lisandro de la Torre (a 20 km, limítrofe con Virrey del Pino). En este último punto, se observa una diferencia respecto a la ausencia de descentralización rural en América Latina, comentada por Grin et al. (2023).

Mapa N° 1: Distribución de UMIs 2023



Fuente: elaboración propia.

El programa continúa vigente al día de la fecha, teniendo de este modo una presencia de 19 años en la escena local y representando una de las primeras y más relevantes políticas de la gestión de Ricardo Curutchet. Al igual que afirmamos que los Consejos de Organización de la Comunidad de Lomas de Zamora eran más que un programa de descentralización, ya que representaban al proyecto político del gobierno del Intendente Bruno Tavano, en Marcos Paz las UMIs son la bandera de la gestión de Curutchet.

Dado que su desarrollo abarca un período de tiempo tan extenso, en un primer apartado presentaremos el surgimiento y creación de las UMIs, luego ahondaremos en su desarrollo y consolidación para, finalmente, enfocarnos en los alcances y limitaciones de su implementación.

4.1.1 Surgimiento y creación de la iniciativa

Laura Funes, de formación Profesora de Historia, tomó posesión del cargo de Secretaria de Desarrollo Social con la nueva gestión, el 10 de diciembre de 2003. Desde la perspectiva de la funcionaria, cuando asumieron en dicho año, se encontraron con *“un municipio con un modelo bastante tradicional, con un modelo típico de los municipios del Conurbano gobernados por el Justicialismo”*. En su mirada, éste tenía muchas falencias, siendo una de ellas la centralización. Esto es, la única forma de contacto de la ciudadanía con el Municipio era dirigiéndose presencialmente al edificio municipal ubicado en el centro del pueblo. *“No había presencia institucional en los barrios. Simplemente había lo que se conocía, en ese momento, como puntero”*. La entrevistada define a este actor como un militante del espacio político de la gestión anterior, que recibía recursos y que los distribuía de acuerdo con su criterio personal. Pero al tener dicho actor sus propias necesidades, debido a la crisis de 2001/2, *“era muy común que los recursos que supuestamente tenía que distribuir entre la gente humilde, se los quedaran para él y su familia. Esto es cuestionable desde el punto de vista ético, pero también es entendible porque había una gran miseria generalizada”*. Además, la consultada menciona irregularidades en la implementación del Plan de Jefes y Jefas de Hogar y otros programas, donde una red de punteros y punteras cobraba el dinero a nombre de las personas beneficiarias. Como vimos en los antecedentes, la misma percepción de corrupción tenía el gobierno de Bruno Tavano en Lomas de Zamora pero que, en su caso, se vinculaba a la Subsecretaría de Acción Social y a la persecución de beneficios personales por parte de los concejales, lo cual condujo a una crisis de credibilidad política en el Municipio.

Ante esta situación, desde el Municipio de Marcos Paz se propusieron empezar a distribuir los recursos estatales con un criterio social y así desarmar, según palabras de la fuente consultada, la red personalista de punteros que la misma vecindad denunciaba como injusta. De este modo, se pensó en la posibilidad de que sean trabajadores y trabajadoras sociales quienes se dirijan a los hogares y analicen la situación de cada familia, para así poder llegar a los sectores más vulnerables de la manera correcta. Con ese fin, desde la gestión se impulsó la idea de que la Secretaría de Desarrollo Social y otras secretarías tuvieran presencia directa en los

barrios y ese fue el puntapié para la creación de las UMIs, las cuales inicialmente dependían de la mencionada secretaría.

Pero, además, la política de descentralización iniciada en 2004 se explica por la llegada al gobierno de una dirigencia nueva que carecía del conocimiento de los barrios que tenían los punteros y las punteras y la cercanía que habían construido con sus habitantes. En palabras de Funes, *“nosotros éramos nuevos, entonces era muy útil que personas del barrio nos contaran lo que estaba pasando”*. En este punto reaparecen las similitudes con la política de descentralización de Morón, ya que ambos municipios recurrieron a la cercanía como forma de legitimar la nueva gestión.

Al igual que la mayoría de los proyectos innovadores, la idea de crear las UMIs surgió por iniciativa del propio Curutchet en 2004, a raíz de una conversación que tuvo con el Intendente de Morón, Martín Sabbatella, acerca de la experiencia de las UCG. Y nuevamente aparece dicho municipio como punto de comparación. Ambos intendentes se encontraban fuertemente vinculados, al punto que, en las elecciones legislativas de dicho año, el partido de Curutchet se presentó bajo la fuerza política comandada por Sabbatella, “Encuentro Popular”. Al interiorizarse acerca de las UCG, Curutchet pensó en replicarlas en Marcos Paz, viendo en las UMIs una posibilidad de *“llegar al barrio de una manera institucional”* y de que el Estado Municipal tenga presencia en el territorio, entendiendo que *“tener una UMI es como decir: estamos. El Municipio está acá”* (entrevista a Laura Funes, 29 de septiembre de 2023).

La elección de los barrios donde se ubicarían físicamente las UMIS fue espontánea, de acuerdo con la decisión de algunos actores políticos: el Intendente, su esposa María Isabel Domínguez, funcionarios, funcionarias, concejales o concejalas que recorrían el territorio y evaluaban la necesidad o conveniencia de instalar una UMI en el lugar. Pero también el hecho de que algún miembro del barrio ofreciera su casa o bien de clubes de barrio, iglesias evangélicas, parroquias que brindaban sus espacios para tal fin, podía ser causal de la creación del dispositivo de descentralización allí.

La primera UMI se creó en el barrio Nuestra Señora de la Paz, ubicado a 3 km de la Municipalidad, y fue instalada en la casa de una vecina que debía dejar el lugar y a

quién le pareció buena idea que fuera utilizada por el Municipio. Posteriormente, con la inauguración del CIC en el barrio en 2007, la UMI fue emplazada en el mismo predio que dicha política provincial, permitiendo de este modo una articulación entre ellas, aunque también una duplicación de la presencia institucional en el mismo sitio. La segunda Unidad que se abrió fue en el barrio San Patricio, a 3,8 km del centro, en la casa de Cholo: un vecino que falleció y cuyo hogar la hija ofreció para su uso. Debido a ello, esa UMI es coloquialmente conocida como “Casa de Cholo”. La tercera UMI, se ubicó en el barrio El Zorzal, en un terreno municipal, al extremo del distrito que linda con la localidad de Mariano Acosta, partido de Merlo. Ahí se trataba de una distancia mayor de la zona céntrica: 6 km. Posteriormente, se sumaron las UMIs de los barrios El Gándara, El Palenque y La Capilla, esta última construida de cero en un terreno municipal. Otra UMI posterior, Santa Catalina, se instaló en un tinglado de gran extensión donado por el Obispado y contaba con la presencia regular de la esposa del intendente municipal y actual concejala, María Isabel Dominguez, quien ocupaba un rol de “madrinazgo” en la institución, lo cual le otorgaba una mayor visibilidad pública a dicha sede. Por su parte, la del barrio Santa María fue creada a partir del ofrecimiento de la hermana de una Promotora de Salud que se mudaba y ofreció la casa como UMI, la cual fue alquilada por el Municipio.

Las referentes que se fueron eligiendo para estar al frente de cada UMI eran todas mujeres y eso se explica, según Funes, por la fuerte presencia del género femenino en el territorio. Son las mujeres las que ocupan los roles de cuidado, las que demandan mejoras en el barrio, las que proponen y ofrecen sus conocimientos para enseñar a otras personas, las que cocinan para brindar una merienda o la comida a las infancias.

Por su parte, al comienzo las actividades de las UMIs las realizaban vecinas del barrio que, en forma ad honorem, dedicaban su tiempo para dar cursos, charlas, colaborar en actividades o contener. Muchas de ellas se ofrecieron voluntaria y gratuitamente para dictar apoyo escolar o cursos varios como tejido o cerámica. Otras vecinas, teniendo en cuenta la falta de trabajo tras la crisis económica del país post 2001, cobraban alguna suma económica a los y las asistentes, a modo de colaboración (en ese momento, \$2). Con el tiempo, como evidenciaremos más adelante, se empezaron a contratar docentes con una vinculación laboral formal, mediante contratos en relación de dependencia o monotributo con el municipio.

Al consultarle a la ex funcionaria Funes acerca del decreto u ordenanza de creación del programa, esta reconoce la falta de “*rigurosidad documental*”. Sin embargo, considera que ello se debe a lo convulsionados y caóticos que fueron los primeros años de gestión, donde había mucho trabajo por realizar, con tiempos limitados, y donde el impulso de crear se imponía a la formalidad.

A diferencia de las políticas de descentralización de otros municipios, el objetivo principal del programa siempre fue su rol social y cultural: nunca se planificó una descentralización submunicipal administrativa. Esto se debe a que encontraban complejo el armado de una red informática, con la limitación de que aún no se contaba con internet en todos los barrios, tratándose del comienzo de los 2000. Y por eso no se pensó la posibilidad de, por ejemplo, poder abonar en las UMIs las tasas municipales, en contraste con Florencio Varela (que habían sido inicialmente planificadas con el fin de mejorar la recaudación de impuestos municipales), Lincoln y ciudad de Córdoba.

A la hora de “bajar” el programa desde la Secretaría de Desarrollo Social a las UMIs, la entrevistada refiere a una *mirada política y social*. Esto es, saber con qué recursos se contaba y cómo distribuirlos de acuerdo con la red de personas colaboradoras del territorio y las instituciones que se encontraban en el barrio. Las actividades de cada UMI se fueron dando por una doble vía: por un lado, algunas eran planeadas desde la Secretaría de Desarrollo Social y luego aplicadas a cada territorio. Otras surgían directamente del barrio, ya sea desde las referentes o las vecinas, para luego ser propuestas a la Secretaría para su aprobación. Es por ello que, cada UMI fue forjando una identidad propia, en base a las actividades que se llevaban a cabo, a las referentes y a los vecinos y las vecinas que participaban.

Desde la gestión consideran que, en la primera instancia de implementación, las UMIs fueron bien recibidas por los y las habitantes de los barrios y que, si bien siempre surgían reclamos y se les pedía más como institución, lograron sostenerse en el tiempo gracias al interés y la participación vecinal, lo cual a su vez reforzó la identidad barrial. Y a medida que el programa se expandía territorialmente, eran los propios vecinos y vecinas quienes solicitaban al Municipio que se instalara una UMI en su barrio.

4.1.2 Desarrollo y consolidación de las UMIs

Recuperando las dimensiones de Grin et al. (2023) previamente mencionadas, en el presente apartado haremos referencia a: 1) la *organización administrativa* de las UMIs, 2) el *vínculo político y la distribución de poder* entre el gobierno municipal y las Unidades Municipales y 3) al tipo de *democracia local* presente en el programa.

4.1.2.1 Organización administrativa de las UMIs

En primer lugar, daremos cuenta de la *organización administrativa* de las UMIs, esto es, cuál es su estructura, qué funciones y servicios brindan, qué capacidades tienen y con qué recursos cuentan.

4.1.2.1.1 Estructura y recursos humanos

Actualmente el programa es llevado adelante por la Dirección de UMIs, dependiente de la Subsecretaría de Participación, que a su vez pertenece a la Secretaría de Desarrollo Humano. Esta nueva estructura se debe a que, en 2007, las UMIs dejaron de depender de la Secretaría de Desarrollo Social y se creó la Dirección de UMIs e Inclusión -integrada también por el área de personas con discapacidad y adultos mayores-, otorgando de esta manera mayor entidad al programa. Después de la pandemia se profundizó esa especificidad, separando la Dirección de UMIs de la Dirección de Inclusión. Situación análoga vimos que sucedió en Almirante Brown con la creación de la Secretaría de Gestión Descentralizada.

María Isabel Domínguez, la esposa del intendente de Marcos Paz, pasó a hacerse cargo de la nueva área creada en 2007 y se incorporaron dos puestos de **Coordinaciones de UMIs** que reportaban a ella. En ese momento eran un varón y una mujer, pero posteriormente fue un rol ocupado netamente por el género femenino. Las Coordinaciones se encargaban de la parte administrativa y de recibir la documentación proveniente de las UMIs. También llevaban adelante la organización de las Unidades durante los eventos oficiales, como por ejemplo, ante la visita del Gobernador. Además, estaban al frente de gestionar con Nación y Provincia los viajes recreativos para niños y niñas que asistían a las UMIs. Pero una de las tareas principales de la Coordinación consistía en la recorrida de cada una de las UMIs para conocer en qué situación se encontraban, conversar con las

trabajadoras, escuchar sus necesidades y hacer seguimiento de los casos. Así, *“desde hace años existe una Coordinación de UMIs que recorre, escucha a las referentes, va llevando lo que necesitan y chequeando que todo esté funcionando”* (entrevista a Laura Funes, 29 de septiembre de 2023).

A partir de 2017, las Coordinaciones pasaron a denominarse **Coordinadoras Zonales** debido a que dejó de haber una coordinación para todas las UMIs y se procedió a distribuir el trabajo y las recorridas de las coordinadoras en base a zonas del territorio y conjuntos de barrios. De acuerdo con el relato de Daiana Cadillac -Coordinadora Zonal de 2017 a 2019 y actual Subsecretaria de Participación, que integra tanto la Dirección de UMIs como la de Inclusión- *“una de las demandas de las referentes era que la oficina no estaba en el barrio, pero a la vez la demanda de la oficina era que debían pedir los insumos, la mercadería, los arreglos y hacer un montón de cosas, que imposibilitaba que bajen al barrio”*. Por ese motivo, surgen las Coordinadoras Zonales como forma de establecer un puente de comunicación entre las UMIs y la oficina central.

Hasta 2022 había 4 Coordinadoras Zonales con 6 u 7 UMIs a cargo, pero hoy en día se redujo a 2 (una abocada desde el centro del distrito al extremo norte y otra al sur). Siguiendo un documento de la Secretaría de Desarrollo Humano²⁶ donde se presenta el programa, la función de las Coordinadoras Zonales es:

...mediar entre las necesidades de las referentes de las diferentes UMIs, así como también el ejercicio de gestionar y crear estrategias de mejoramiento en sus relaciones interpersonales. Promoviendo el trabajo en equipo, el compañerismo, el respeto, la fluidez en la comunicación, responsabilidades, definición y limitación de los roles, la división de tareas, etc., brindando contención, acompañamiento y asesoramiento... (p.6).

Asimismo, las Coordinadoras se encargan de supervisar el funcionamiento de las UMIs, incluyendo que se cumplan los horarios establecidos. Y para todas las referidas tareas, realizan recorridas semanales y reuniones zonales mensuales.

²⁶ Secretaría de Desarrollo Humano y Asuntos Municipales. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de: <https://www.scribd.com/document/587456141/Que-es-una-UMI>

En el organigrama del año 2023, el área de Coordinación de UMIs y Representantes Zonales está compuesta por las siguientes subáreas:

- Talleres, cursos, charlas y actividades
- Programa “Camión de Compras Comunitarias”
- Excursiones y actividades recreativas
- Mantenimiento de UMIs
- Red virtual de UMIs

El equipo de trabajo de la Dirección de UMIs, además de la Directora y las Coordinadoras Zonales, está integrado por 2 **administrativas** que realizan el registro, procesamiento y transmisión de la información y documentación, así como también se encargan de articular con las distintas dependencias municipales. Por otro lado, la Dirección cuenta con 2 **Coordinadoras de talleristas**, que se ocupan de la gestión de los talleres que se brindan en las UMIs. Una persona de **mantenimiento** es destinada a la supervisión y mejoramiento de las condiciones edilicias de todas las UMIs, mientras otra de **maestranza** se encarga del cuidado, orden e higiene de los espacios. Adicionalmente, el equipo posee un **chofer**.

Por su parte, cada UMI cuenta con hasta 3 **referentes** mujeres (nunca hubo varones ocupando el puesto), que viven en el barrio, generalmente, hace muchos años. Dicho rol es definido por la Secretaría²⁷ de la siguiente manera:

Las referentes de las UMIs son las encargadas de recibir la demanda espontánea del barrio, asesorar a los vecinos en las diferentes peticiones. Son responsables de lo que acontece en la institución, de llevar un registro de los horarios de trabajo que realizan los talleristas, y de ejercer la comunicación directa con la Coordinadora Zonal acerca de todo aquello que ocurre en la UMI. También son quienes se encargan de realizar las meriendas para los niños y jóvenes que asisten a los diferentes talleres (p.6).

Inicialmente, cada UMI contaba con una única referente que era denominada *encargada* y que, generalmente, realizaba sola su labor dentro del territorio. Pero, a

²⁷ Secretaría de Desarrollo Humano y Asuntos Municipales. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de: <https://www.scribd.com/document/587456141/Que-es-una-UMI>

medida que la iniciativa fue creciendo y, en paralelo a la creación en 2007 del área específica de UMIs, se fueron incorporando más trabajadoras -en ese momento, llamadas referentes- para contribuir al desempeño diario de las tareas y así reforzar el programa. Debido a que las encargadas tenían una trayectoria mayor en las UMIs, se fue generando una jerarquía entre éstas y las nuevas trabajadoras, teniendo las primeras mayor liderazgo y visibilidad. Las encargadas solían ser las portavoces frente a las Coordinaciones y la Dirección de UMIs e incluso también frente a los medios de comunicación. De este modo, se generaban situaciones de mando entre compañeras, aunque realizaban las mismas tareas y no había diferencias salariales entre ellas. Por ese motivo, desde 2017, la Dirección comenzó a fomentar la horizontalidad, denominando a todas las integrantes de las UMIs con el término *referentes*, procurando así no generar disparidad y siendo todas en igual medida responsables de lo que sucede en su espacio de trabajo.

Adicionalmente, las UMIs cuentan con **docentes y talleristas** contratados y contratadas por el Municipio pero que dependen de otras áreas, por ejemplo, de la Subsecretaría de Desarrollo Deportivo, con las cuales es necesario coordinar para la gestión de actividades en conjunto. Es con el desarrollo de las UMIs que las y los docentes de los cursos, que antes eran colaboradoras ad honorem o que sólo cobraban al alumnado una suma accesible por clase, comienzan a percibir un sueldo a partir de una contratación formal por parte del Municipio (algunos y algunas incluso logrando alcanzar la planta permanente) o mediante la modalidad de Monotributo, a la vez que se incorporan nuevos y nuevas docentes. Una de las cuestiones determinantes en este proceso de formalización se vincula al hecho de que se dejaron de aceptar ofrecimientos voluntarios de talleres con el fin de garantizar las capacidades pedagógicas, poder establecer pautas y ciertos niveles de exigencia y así también cerciorarse que se trate de un espacio seguro para los y las asistentes. En el caso de que algún vecino o vecina se proponga para dictar algún curso, “*se empezó a pedir que presenten un proyecto, pedir algunos requisitos más específicos para poder dar un taller y poder darle un encuadre un poco más formal*” (entrevista a Daiana Cadillac, 21 de marzo de 2024). Actualmente, la mayoría de las UMIs no dicta talleres ad honorem.

Por otra parte, según relata Karina Churín (Coordinadora de UMIs 2007-2010), durante su período de desempeño, las UMIs contaban con **cuadrillas** de dos o tres

personas, dedicadas a tareas de limpieza y mantenimiento del barrio, como por ejemplo el corte de pasto. Estaban integradas por empleados (varones) municipales o beneficiarios de programas sociales que residían en la zona. Así como en Florencio Varela las UGL se vincularon al programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, los espacios de UMIs también funcionaban en sus comienzos como un lugar físico donde las cooperativas pertenecientes a programas sociales nacionales podían tener un punto de encuentro, firmar el presentismo, dejar sus herramientas y hacer base. El rol de las referentes era transmitirles a las cuadrillas los reclamos recibidos en el barrio. Además, las referentes de UMIs tenían la función de identificar a algunos miembros del barrio responsables y trabajadores que se encontraran desempleados y alentarlos a inscribirse al programa “Argentina Trabaja”²⁸ para formar parte de la cuadrilla del barrio. Por otro lado, tanto dicho programa, como más adelante sus sucedáneos “Ellas hacen”²⁹ y “Potenciar trabajo”³⁰, utilizaban las UMIs como un espacio para brindar cursos de formación profesional a las personas beneficiarias, permitiéndoles así asistir a un lugar cercano a su residencia. No obstante, después del 2010, las cuadrillas comenzaron a depender del área de Espacio Público e Higiene Urbana para que, de este modo, las UMIs pudieran enfocarse plenamente en el objetivo cultural y social propuesto en la creación del programa.

Cuando Churín se convirtió en Coordinadora existían sólo 5 Unidades Municipales pero, en los 4 años que ocupó el cargo, se fueron abriendo otras, hasta llegar a 18 en total. Al momento de inaugurar nuevas UMIs la distribución se pensó en cuadrículas (el distrito está dividido en 8) y así, al principio, cada UMI incluía

²⁸ El programa Ingreso Social con Trabajo, conocido como Argentina Trabaja, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, fue creado en 2009 con los objetivos de generar empleo, capacitar y promover la actividad cooperativa. La implementación consistía en crear cooperativas de trabajo, integradas por 50 a 60 personas y un capataz a cargo (Natalucci, 2012).

²⁹ El programa Ellas Hacen, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, estuvo vigente entre 2013 y 2018 y se dirigió a mujeres en situación de vulnerabilidad, desocupadas, madres de tres o más hijos, hijas o personas con discapacidad, que estuviesen a cargo del hogar y/o residieran en un barrio popular. El programa incluía una dimensión laboral (conformación de cooperativas de trabajo) y otra educativa (capacitaciones y terminalidad educativa obligatoria) (Hauria, M., y Valle, M. (2019).

³⁰ Creado en 2020, “El Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” unifica a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa. Tiene como objetivo contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica. Los y las titulares del programa podrán optar por cumplir su contraprestación con su participación en proyectos socio-productivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios o a través de la terminalidad educativa”. Recuperado el 8 de marzo de 2024 de: <https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/potenciartrabajo>

alrededor de 3 barrios. Por otro lado, se tenía en cuenta el crecimiento poblacional de las zonas a la hora de elegir dónde se instalarían los nuevos espacios. Previamente, se organizaba una reunión con vecinos y vecinas para plantear la intención de apertura y tener en cuenta su opinión. Solían crearse aproximadamente dos Unidades en un mismo mes; por ejemplo, en 2010 se inauguraron las de los barrios Santa María y San Eduardo juntas. Teniendo en cuenta la referida estructura, para 2010 había más de 100 personas trabajando en todo el programa UMIs, distribuidas, aproximadamente, en 5 empleadas en las UMIs más chicas y hasta 15 en las más grandes, como en el caso de Santa Catalina.

4.1.2.1.2 Recursos materiales y financieros

Si bien no fue posible acceder a datos presupuestarios en relación con el programa, de acuerdo con la información aportada por nuestras fuentes, al inicio los sueldos de todo el personal y el alquiler de los espacios (a excepción de los ubicados en los barrios Bernasconi, El Zorzal, Santa Catalina y Capilla que son propiedad municipal) estaban contemplados en el presupuesto general de la Secretaría, mientras que la Coordinación contaba con un presupuesto propio para comprar insumos, mercadería, pero también realizar acciones de asistencia social, como por ejemplo entregar guardapolvos para el inicio de clases. Adicionalmente, se recibían recursos de distintos ministerios nacionales y provinciales, a los cuales las Coordinaciones mandaban notas para solicitar colaboración en actividades como los festejos del Día de las Infancias. En la actualidad, ante la difícil situación económica del país, las UMIs procuran tener su propia “caja chica” para gastos cotidianos que recaudan a partir del alquiler de los espacios de las Unidades para la realización de eventos privados (cumpleaños, comuniones, etc.), la venta de comidas elaborada por las integrantes del equipo, la venta de ropa donada por la ciudadanía, entre otras estrategias que van encontrando, de acuerdo con las capacidades de cada UMI.

Karina Churín relata que las visitas como Coordinadora a los barrios las hacía en bicicleta, lo cual significaba un problema en el caso de las UMIs más alejadas y rurales (Bernasconi, Lisandro de la Torre y Urioste), a las cuales iba menos frecuentemente porque dependía de que alguien la trasladara. En ese sentido, la entrevistada destaca que, hoy en día, el programa ha mejorado con la adquisición de camionetas para ese fin. Sin embargo, ya desde los primeros años de

implementación, se contaba con micros que trasladaban a los vecinos y las vecinas de una UMI a otra para determinadas actividades.

4.1.2.1.3 Funciones de las UMIs

De acuerdo con el sitio web del Municipio de Marcos Paz³¹, las UMIs tienen como objetivos principales:

- “Generar igualdad de oportunidades, persiguiendo fines educativos, culturales y recreativos.
- Fomentar la integración barrial, teniendo como eje principal la inclusión basada en el respeto y el reconocimiento de todos, en su diversidad, como sujetos de derechos.
- Fortalecer el cumplimiento de derechos.
- Generar la participación ciudadana a partir del reconocimiento de la UMI como espacio de referencia para los vecinos, permitiendo que puedan apropiarse del espacio que les pertenece, el cual se encuentra al servicio de sus necesidades e intereses.
- Fomentar la construcción de redes de seguridad social.
- Promover y ejecutar diferentes actividades de interés barrial por medio del fortalecimiento de vínculos con las instituciones de cada barrio.
- Promover los derechos humanos a través de diversas actividades, articulando con instituciones estatales del nivel local, provincial y nacional.
- Incluir y ampliar la participación residente abarcando a todas las generaciones.
- Realizar salidas y excursiones recreativas y didácticas para promover el esparcimiento”.

En el marco de estas funciones, en los primeros años del programa, una vez por semana, una Asistente Social, una Psicóloga y una Abogada, pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Social, se dirigían a la UMIs y atendían al público, con el objetivo de “*hacer territorio*”. Allí se trataban problemáticas de género que luego eran derivadas a otras áreas, en caso de corresponder, e incluso se realizaban visitas

³¹ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 4 de febrero de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/municipio2/municipio-columna-1/%C3%A1reas-de-trabajo/item/64-umis.html>

domiciliarias. Actualmente, este servicio de atención de profesionales dejó de realizarse, pero se sigue articulando con las áreas de género, niñez y adolescencia en caso de presentarse un caso que así lo requiera.

Más adelante, se fue sumando la articulación con la Secretaría de Salud para realizar atención primaria y campañas de vacunación en las locaciones de las UMIs. Adicionalmente, las UMIs brindan sus espacios para la realización del programa “Tu Municipio en el Barrio”³². En ambos casos, las referentes se encargan de la difusión de las actividades.

Desde sus inicios, uno de los servicios que cumplen las UMIs es la recepción de reclamos de vecinos y vecinas, referidos a las tareas de alumbrado, barrido, limpieza, poda de árboles, agua y saneamiento, reparación de calles, entre otras. Al comienzo del programa, las referentes de UMIs día a día iban completando una planilla con los reclamos recibidos. Luego, se dirigían personalmente a la Coordinación (ubicada en el centro del pueblo) para hacer entrega de la planilla y así poder dar curso a las soluciones. Posteriormente, en 2010, el Municipio creó el Centro Único de Atención de Reclamos e Información (CUARI), es decir, un área específica de recepción de reclamos vecinales. Entonces, a partir de ese momento, las referentes debieron empezar a contactarse telefónicamente con el CUARI para remitir las inquietudes recibidas en las UMIs. En ambas modalidades, las UMIs actuaban como mediadoras de los reclamos dirigidos hacia el Municipio, con lo cual se pretendía descentralizar la atención y evitarle a la ciudadanía el traslado al edificio municipal central. Sin embargo, las referentes de UMIs tenían un rol limitado ya que, si bien eran ellas mismas las que derivaban las demandas recolectadas, no podían dar respuestas a los reclamos ni a las demoras en la atención de los mismos, precisamente por no depender de ellas. Como vimos, la misma problemática se presentaba en las delegaciones de Quilmes y Lomas de Zamora. No obstante, ante esta dificultad, desde la gestión de Marcos Paz enfatizan que, al menos, había *“una cara conocida, cerca, para poder tramitar algunas cuestiones municipales”* (entrevista a Laura Funes, 29 de septiembre de 2023).

A partir de la incorporación del CUARI a la política municipal, gradualmente fue reduciéndose la cantidad de reclamos que reciben las UMIs. Sin embargo, ello no

³² Explicado en el apartado 3.2.3. Enfoque de descentralización en la gestión.

implica que no estén pendientes de las demandas y que no colaboren en la comunicación de las mismas o en la búsqueda de su resolución. Ahora bien, con la creación de COMunAs en 2018, desde la Dirección de UMIs se insta a las Unidades a derivar los reclamos que reciben a las Sedes Comunales, dado que no corresponde a su función y se busca que sea respondida por el área específica, como profundizaremos más adelante.

El tipo de actividades que se realizan en las UMIs depende mucho del perfil de las referentes. Por ejemplo, la UMI La Milagrosa tiene encargadas muy activas que gestionaron diversas actividades, como las clases de Taekwondo, gracias a las cuales hoy el alumnado compite a nivel nacional e incluso logra atraer asistentes del cercano barrio El Lucero. En cambio, hay otras Unidades donde las referentes son menos proactivas o donde algunos cursos y talleres ofrecidos no lograron generar atractivo en los vecinos y las vecinas, lo que deriva en UMIs con menos movimiento. Debido a ello hubo casos, como la UMI Martín Fierro, que se cerró por falta de actividades. De igual modo, veíamos en Florencio Varela que la diferencia entre las UGL que funcionaban bien y las que no, estaba dada por la coordinación y la generación de proyectos propios por parte de cada una de ellas.

Actualmente en las UMIs se brindan en total 21 talleres abiertos y gratuitos, gestionados por la Dirección de UMIs y dictados por distintos docentes y talleristas. Cuáles tienen lugar en cada UMI se define de manera conjunta con las referentes -en base a su opinión respecto a las necesidades del barrio-, la Coordinadora Zonal y la Coordinación de los talleres. El objetivo general de los talleres es: “generar espacios de aprendizaje y recreación, propiciando las condiciones para la inclusión e igualdad de oportunidades, destinados a la comunidad de Marcos Paz”. Por su parte, los objetivos específicos de los talleres son:

- “Fortalecer el tejido comunitario.
- Brindar oportunidades que promuevan las habilidades comunicativas, capacidades corporales y actividades en la formación personal de cada concurrente.
- Fomentar las relaciones interpersonales basadas en el respeto y en la no discriminación.

- Estimular la libertad de expresión, respetando la integridad y la cultura de cada participante”³³.

La Dirección de UMIs agrupa los talleres en cuatro categorías, según sus características: **arte** (que incluye música, circo y tejido), **actividad física** (integrada por diversas actividades deportivas), **estética** (por ejemplo, peluquería y manicuría) y **educación** (apoyo escolar -denominado “Aprendemos Juntos”-, lenguaje de señas, ajedrez, huerta, entro otros).

En relación con la actividad física, las UMIs articulan con los Centros Deportivos Barriales³⁴, quienes llevan adelante su propuesta lúdica-deportiva en los predios del programa. Respecto al área educativa, las UMIs funcionan como sedes del Plan FinES³⁵.

Por otro lado, las UMIs cumplen una función vinculada a la asistencia alimentaria: las 25 Unidades ofrecen un refuerzo alimentario para la comunidad que asiste a los talleres y, además, 3 de las UMIs funcionan como comedores municipales en los barrios Santa Catalina (el primero en hacerlo), La Milagrosa y El Palenque. A su vez, se articula con el programa provincial “Un vaso de leche por día”³⁶, haciendo entregas mensuales de leche en polvo a las familias. En línea con la asistencia social, también se realizan roperos comunitarios con ropa donada por la ciudadanía.

Asimismo, 4 UMIs cuentan con pileta municipal, las cuales permiten la realización de colonias de vacaciones durante el verano destinadas a niños, niñas y adultos

³³ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 4 de febrero de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/municipio2/municipio-columna-1/%C3%A1reas-de-trabajo/item/64-umis.html>

³⁴ “El programa Centros Deportivos Barriales, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Deportivo, tiene como objetivo ampliar el acceso a la práctica lúdico-deportiva, generando encuentros que fomenten la formación integral en la niñez. Actualmente, el programa cuenta con 26 centros deportivos descentralizados divididos en 4 zonas: Zona CIC, Zona Talitas-Prado, Zona Zorzal y Zona Bernasconi. Cada uno de ellos, posee una matrícula aproximada de 30 niños y niñas acompañados de una pareja pedagógica. Además de las actividades lúdico-deportivas, los centros deportivos participan de encuentros recreativos masivos, jornadas deportivas, campamentos y excursiones”. Recuperado el 24 de marzo de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/municipio2/municipio-columna-2/programas/item/96-centros-deportivos-barriales.html>

³⁵ Programa Nacional destinado a mayores de 18 años que no iniciaron o no concluyeron los niveles educativos obligatorios (primario y secundario). Recuperado el 24 de marzo de 2024 de: <https://fines.educacion.gob.ar/>

³⁶ Programa lanzado en 2016, dirigido a niños, niñas y mujeres embarazadas, con el objetivo de complementar su alimentación y que reciban los nutrientes necesarios. Recuperado el 24 de marzo de 2024 de: https://www.gba.gov.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/un_vaso_de_leche_por_d%C3%ADa

mayores de todos los barrios del distrito, así como también son de acceso libre para la comunidad en un horario preestablecido, mediante el pago de un bono colaboración. Dichas piletas se encuentran en las UMIs El Zorzal, Nuestra Señora de la Paz, Las Talitas/El Prado y Bernasconi e incluyen guardavidas y revisión médica.

Como aspecto destacado, las UMIs realizan viajes recreativos gratuitos con niños y niñas que asisten habitualmente a las Unidades, a los fines de promover el derecho al esparcimiento. Así, muchos infantes que nunca habían tenido la oportunidad de viajar pudieron conocer lugares turísticos del país como Córdoba, Mar del Plata o Villa Gesell, acompañados de las referentes de UMIs.

Adicionalmente, otras actividades que se llevan adelante en las UMIs son: iniciativas por el Día del Libro (donde los vecinos y las vecinas pueden retirar materiales de lectura), homenajes por el Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia y a desaparecidos y desaparecidas en Marcos Paz (en articulación con la Secretaría de Derechos Humanos), reconocimientos en el Día Internacional de la Mujer, postas de reciclaje, cine al aire libre, encuentros de abuelos y abuelas, talleres sobre los derechos de las personas con discapacidad (en conjunto con la Dirección de Inclusión), charlas de Educación Sexual Integral, cortes gratuitos de pelo, bingos, entre otras³⁷.

En el contexto de la pandemia por COVID-19 las UMIs fueron consideradas agentes esenciales, razón por la cual las 25 Unidades continuaron con sus actividades, teniendo que asumir, a la vez, nuevas funciones. En el marco de la emergencia sanitaria las acciones que se realizaron en las UMIs fueron³⁸:

- Refuerzo alimentario en forma de vianda.
- Comedores municipales en algunas UMIs.
- Agentes replicadores de información oficial.
- Talleres virtuales desarrollados a través de los grupos de WhatsApp de cada barrio, el “Aula Virtual” y el Facebook de “UMIs Marcos Paz”.

³⁷ Información relevada a partir del sitio web del Municipio de Marcos Paz y los Facebooks institucionales de las UMIs.

³⁸ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 4 de febrero de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/municipio2/municipio-columna-1/%C3%A1reas-de-trabajo/item/64-umis.html>

- Grupo de Asistencia a Positivos (GAP+) para atender demandas urgentes (alimentos, farmacia) de personas con Covid que no cuentan con nadie que los asista.
- Articulación de las UMIs con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) para la entrega de semillas y con Salud, COMunA's, Género y Diversidad para el desarrollo en conjunto del programa DetectAR Municipal³⁹.

Finalmente, para que las UMIs puedan cumplir efectivamente con sus funciones, es primordial la **comunicación** de sus actividades a la comunidad. Así, a lo largo de los 19 años de implementación del programa, una de las cosas que fue mutando fue la forma de difundir. Al comienzo, donde todavía no había acceso a la tecnología, las referentes caminaban el barrio, repartían volantes y hablaban con las familias para acercarles la invitación. Relata Funes al respecto: *“He visto, en el Día del Niño, correr a las referentes por las calles: “vamos, vamos que hay globos, chocolatada”. Y los niños atrás de ellas van a la UMI. Todo muy cercano porque son vecinas del barrio y las conocen”*.

También se utilizaban los medios de comunicación locales de radio y televisión para difundir cursos y actividades. Si se tenía que dar la noticia de que alguien había conseguido trabajo y había llegado su tarjeta de Argentina Trabaja, la referente se acercaba directamente al hogar de la persona. Actualmente, el acceso casi generalizado a celulares y a redes sociales permite que las referentes creen grupos de Whatsapp con la vecindad para ir informando las novedades, que se contacten de manera individual con algunas personas y suban las convocatorias a las redes sociales de cada UMI.

4.1.2.2 Tipo de democracia local

Como vimos anteriormente, Grin et al. (2003) consideran como dimensión para el análisis de los procesos de descentralización submunicipal al tipo de *democracia local*. Esta refiere al grado de participación de la ciudadanía y la forma de elección de los líderes de los territorios submunicipales.

³⁹ “El objetivo principal del programa DetectAR es la detección avanzada de posibles casos de Covid-19 mediante la conversación con lxs vecinxs y la articulación con el Sistema Público de Salud en caso de encontrar indicios de casos potencialmente sospechosos”. Recuperado el 24 de marzo de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/noticias/item/5091-programa-detectar-municipal-y-centro-de-acceso-a-l-a-justicia-en-el-barrio-santa-mar%C3%ADa.html>

En cuanto al primer aspecto, y retomando la definición de **participación ciudadana** local que planteamos en el desarrollo teórico, podemos establecer que ésta se percibe más fuertemente al inicio del programa UMIs. Pero no se trató de una participación alentada directamente por el Estado Municipal, sino que se fue dando de manera espontánea, recuperando un activismo comunitario preexistente a la institucionalidad local. Las primeras en acercarse e intervenir de manera directa en las UMIs fueron madres que, además de llevar a sus hijos e hijas, empezaron a colaborar en las actividades que se realizaban: comedores comunitarios, meriendas, actividades recreativas, de cuidado y de contención. Las mamás también asistían en la organización de los festejos institucionales (Día de las Infancias, Día de la Primavera, Navidad y Reyes Magos) que, antes de la implementación de las UMIs, era habitual que fueran llevados a cabo de manera voluntaria y gratuita por algún vecino o vecina del barrio -en algunas oportunidades, con ayuda económica del gobierno local para los insumos-. Si bien la creación de las Unidades Municipales podría haber generado disputas de poder, pudiendo interpretarse como un “desplazamiento” de las personas que se encargaban de dichos eventos y de los comedores comunitarios del barrio, en la práctica, en muchos casos continuaron realizando esas actividades de manera particular o bien participando en las de las UMIs. Es decir, que hubo un reconocimiento por parte del Municipio de esos roles y acciones comunitarias previas a la creación de las UMIs. Por otro lado, como vimos, los cursos y talleres que se ofrecían en los primeros años del programa eran dictados por miembros de la ciudadanía, quienes ponían a disposición sus conocimientos para brindar un servicio a la comunidad.

Adicionalmente, para la realización de algunas actividades, las UMIs solían generar lazos con otras organizaciones de la sociedad civil locales, tales como iglesias que colaboran en eventos sociales o clubes de barrio que organizan campeonatos deportivos. De manera análoga, también desde las UMIs se han establecido vinculaciones con organizaciones sociales. Se puede mencionar el caso de las cuadrillas de “Barrios de pie” que utilizaron como sede las Unidades, a pesar de que no dependían del Municipio, o la cesión de los espacios a organizaciones que llevan adelante comedores comunitarios. Con lo cual, en los comienzos de la implementación de las UMIs, la participación ciudadana abarcó múltiples organizaciones, además de vecinos y vecinas independientes.

Sin embargo, con el desarrollo del programa y su mayor institucionalización, esa vinculación con la sociedad civil se fue perdiendo. Por un lado, porque el personal contratado por el Municipio se incrementó (referentes, docentes y talleristas) y, por otro, por las complicaciones que traía que personas ajenas al establecimiento ocuparan esos roles, debido a que no se les podía exigir cierta estructura o forma de trabajo.

Si bien dejó de haber un protagonismo de la comunidad en la implementación del programa, aún se busca generar cierta participación. Así, más recientemente, se propuso una forma comunitaria de elegir los nombres de las Unidades Municipales, sancionando en 2021 una de las pocas legislaciones disponibles acerca de este programa (Ordenanza N°23/2021), donde queda plasmado que cada UMI debe llevar “el nombre de un vecino o una vecina, a quienes la comunidad de asiento de cada una de esas dependencias, identifique por su labor solidaria en dicho barrio y/o por su contribución para el crecimiento y mejora del mismo”. Los vecinos, las vecinas y los establecimientos educativos, tanto de gestión pública como privada de todos los niveles, son invitados a participar de la elección de los nombres mediante votación.

En lo que refiere al segundo aspecto de la dimensión de democracia local, es decir, la **forma de elección de las líderes submunicipales**, las referentes son designadas por autoridades municipales y, en algunas oportunidades, se han convocado reuniones vecinales para validar a la persona propuesta por el Municipio. En todos los casos se trata de un rol ocupado por mujeres que viven en el barrio donde se asienta la UMI (tal como sucedía en los casos de Almirante Brown y ciudad de Córdoba), lo cual les otorga conocimientos de las personas y de las realidades que allí se viven, al mismo tiempo que eran valoradas y consideradas cercanas por la vecindad. *“Ellas sabían la necesidad del barrio, qué faltaba, tenían el seguimiento de las familias, sacaban a los nenes de la calle”*, explica Churín. Es decir que, a la hora de decidir quiénes serían las referentes, se buscó que tuvieran un elevado conocimiento del territorio que les permitiese mediar entre los barrios y el Estado Municipal, posibilitándole a este último llegar a la mayor cantidad de gente posible.

4.1.2.3 Vínculo político y distribución de poder

Precisamente por el tipo de perfil elegido para ocupar el rol de referente es que la dimensión *vínculo político y distribución de poder* entre el gobierno municipal y las Unidades Municipales, trabajada por Grin et al. (2023), adquiere características particulares.

Si bien las referentes no toman decisiones acerca de los lineamientos generales del programa ni disponen de un presupuesto propio -sino que se respeta una estructura jerárquica, en la cual responden a las indicaciones de la Dirección de UMIs- ello no significa que carezcan de poder. Por un lado, su iniciativa, predisposición y capacidad de llegada a la Dirección le permite generar acciones que impactan en el funcionamiento y dinámica de su espacio territorial. Como pudimos dar cuenta anteriormente, las actividades que gestiona cada referente determina la impronta de su UMI y el acercamiento de la ciudadanía a partir de ellas.

Por otro lado, vimos que la creación del programa se impulsó por la llegada de una nueva gestión de gobierno que desconocía las particularidades de cada barrio y a sus habitantes, en comparación con la figura de los punteros y las punteras que se proponía erradicar. En ese marco, el poder de llegada a la ciudadanía por parte de las referentes y su influencia política se torna un punto clave para la gestión. Son mujeres que poseen la capacidad de convocatoria que el gobierno carecía. Gracias a su mediación, a la gestión le es posible establecer una comunicación cercana con la ciudadanía. Y hasta tal punto el rol de las referentes es relevante que, a casi dos décadas de la creación del programa, muchas de las que estuvieron desde el comienzo del programa aún continúan en sus puestos.

4.1.3 Alcances y limitaciones del programa UMIs

Si nos basamos en la clasificación de las ciudades descentralizadas realizada por Grin et al. (2017), que mencionamos en el apartado teórico, el programa UMIs nos permite definir a Marcos Paz como una **ciudad especial desconcentrada**. Esto se explica porque, si bien el poder recae sobre la autoridad municipal central y las referentes no son elegidas a través del voto popular, las UMIs no se limitan a la atención administrativa de demandas barriales o a brindar algunos servicios públicos básicos sino que cumplen funciones más amplias (de contención, recreación y

formación social), así como también generan espacios de participación ciudadana. En ese sentido, el programa no se limitó a las funciones tradicionalmente asignadas a los municipios (alumbrado, barrido y limpieza), a diferencia de la mayoría de las experiencias de descentralización submunicipal en el país. De los antecedentes relevados en esta tesis, sólo los Centros de Participación Ciudadana de la ciudad de Córdoba desarrollan funciones sociales y de los 24 municipios del Conurbano, sólo 7 lo hacen. Pero el hecho de que las referentes de las UMIs estén imposibilitadas de tomar decisiones y de administrar un presupuesto propio, impide que se trate de un nivel de descentralización submunicipal más amplio.

Una mirada de largo plazo del programa permite evidenciar su expansión y consolidación: pasaron de ser pocas Unidades, financiadas con donaciones de vecinos y vecinas del barrio y empresas, con personal ad honorem; a la creación de 25 UMIs con mayores recursos municipales. Así, se fue perfeccionando la organización administrativa ya que se creó una Dirección específica de UMIs, se incorporaron las Coordinadoras Zonales y Coordinadoras de talleristas a la vez que los y las docentes y talleristas ahora se encuentran en relación de dependencia con jornadas laborales preestablecidas y ya no se trata de un trabajo voluntario y/o gratuito, como sucedía al comienzo. De este modo, las UMIs fueron tomando mayor protagonismo y convirtiéndose en un hito en el proceso de descentralización del gobierno.

Por otro lado, cuando el programa dependía de Desarrollo Social, la Secretaría debía repartir su tiempo en distintas funciones, con lo cual las visitas a las UMIs eran esporádicas. En cambio, al crearse una Dirección puntual de UMIs que cuenta con Coordinadoras Zonales, el foco se pone al 100% en el programa, con un equipo exclusivo que las recorre y dedica toda su jornada laboral a las UMIs. De este modo, las referentes barriales ya no son la única cara visible, con la exposición que ello implicaba. Además, al contar con una Coordinación que nuclea a todas las UMIs, la adecuación a los lineamientos generales es mayor. Se busca garantizar que todas las Unidades brinden los mismos servicios y actividades. A su vez, permite que el control de cumplimientos de objetivos sea más exhaustivo, desde lo más básico como verificar que las UMIs se encuentren abiertas y se cumplan los horarios pautados.

El trabajo de campo efectuado permite evidenciar la relevancia que el programa UMIS tiene en el proceso de descentralización submunicipal. A partir de su implementación se consiguió acercar las políticas del Municipio a los vecinos y las vecinas, constituyendo un espacio de contención social, de escucha y gestión de problemáticas sociales, financiado e implementado con recursos y personal municipal.

La buena coordinación de las UMIs con otras áreas municipales (Salud, Deportes, Cultura, Género, etc.) es uno de los puntos fuertes que permite el desarrollo de múltiples servicios y actividades. Como vimos en los casos de descentralización submunicipal relevados, éste era uno de los aspectos destacados de la experiencia de Morón, mientras implicaba una falencia para Almirante Brown. De este modo, gracias a las UMIs se logró en gran medida sortear la centralidad municipal.

Sin embargo, aún hay aspectos que demandan una profundización para poder avanzar en el proceso. Así, se plantea la necesidad de incorporar como función la administración de servicios municipales y el pago de tasas o que las UMIs contemplen un espacio de guardado de maquinarias para arreglo de calles o luminarias y/o algún camión recolector de basura para, de este modo, tener disponible de forma más inmediata dichas herramientas e impedir que sean trasladadas de un extremo a otro del distrito, con el desgaste físico y la pérdida de tiempo que ello implica. Por otro lado, aparece la falta de recursos como una deficiencia del programa, lo cual, frente a las amplias necesidades de los barrios, complejiza su administración. Por ejemplo, se carece de computadoras de uso libre en todas las UMIs, para que las infancias puedan aprender y hacer sus tareas escolares, por mencionar sólo algunas funcionalidades. Por otro lado, si bien las entrevistadas sostienen que el presupuesto del programa se ha incrementado desde sus comienzos y actualmente son más las actividades que se realizan en las UMIs, ha disminuido la cantidad de viajes recreativos y las Coordinadoras Zonales pasaron de ser 4 a 2, debido a las dificultades económicas.

4.2 El programa COMunAs

Los Centros Operativos Municipales de Atención Barrial (COMunAs) son espacios de descentralización administrativa, creados en 2018, donde se brinda atención y

asistencia directa a la ciudadanía⁴⁰. El programa divide el territorio de Marcos Paz en 7 zonas, compuesta cada una de ellas por un conjunto de barrios aledaños:

- **Zona 1:** contempla el casco urbano y, debido a que allí se encuentra ubicado el Palacio Municipal, la Comuna no cuenta con un edificio específico del programa.
- **Zona 2:** incluye los barrios La Trocha, Martín Fierro, El Prado, Las Talitas, El Tonel, Güemes y 202 viviendas.
- **Zona 3:** El Killys, Sánchez, Gándara, El Pinar, Urioste, Malvinas, La Escondida y San Eduardo.
- **Zona 4:** Santa María, El Palenque, Independencia y Fonavi.
- **Zona 5:** Cuatro Esquinas, La Capilla y Eva Perón.
- **Zona 6:** El Lucero, La Milagrosa, Nuestra Señora de La Paz, Los Aromos, San Patricio, Don Rolando.
- **Zona 7:** Sarmiento, El Colonial, El Hornero, Rayito de Sol, La Loma, Santa Catalina, El Zorzal y Bicentenario.

Al igual que en el apartado de UMI, daremos cuenta del surgimiento de COMUnAs para luego profundizar en su desarrollo y, finalmente, analizar sus alcances y limitaciones.

4.2.1 Contexto y justificación de la incorporación del programa a la política de descentralización

Laura Funes describe al Intendente Curutchet como una persona creativa, de muchas ideas. Así recuerda cómo, en 2018, le presentó su iniciativa para profundizar la política de descentralización:

“Quiero armar, en los barrios que se pueda, centros municipales de acercamiento a los vecinos pero desde otro lugar. Quiero que los vecinos tengan un espacio para juntarse, para charlar, para plantear ideas. Para que el municipio pueda explicarle a los vecinos, con tiempo, ideas que por ahí no se entienden”.

⁴⁰ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 9 de febrero de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/municipio2/municipio-columna-1/%C3%A1reas-de-trabajo/item/1458-comunas.html>

Para contextualizar esa explicación, recientemente se habían creado nuevas políticas municipales, principalmente vinculadas a la Economía Social como “Activos Marcos Paz”⁴¹ y “Tarjeta Ciudadana”⁴², que requerían ser difundidas en la comunidad. La lectura de Curutchet era que las UMIs, al dedicarse principalmente a la asistencia alimentaria, a las actividades culturales y deportivas y a las problemáticas del día a día, no contaban con el tiempo suficiente para una nueva mirada en los barrios que incluyera la difusión de las nuevas políticas municipales y que también escuchara los proyectos vecinales, productivos y cooperativistas. Proyectos que podrían ser impulsados con el apoyo del Municipio, en la medida que los recursos lo permitieran. De este modo, la iniciativa se asemejaba al relevamiento de ideas que hacían las UCG de Morón, para luego ser presentadas como proyectos en los Consejos Vecinales y votados para ser ejecutados por el Municipio. Además, el intendente de Marcos Paz tenía en mente un espacio donde la tercera edad se pudiera juntar y conversar, donde el foco no estuviera puesto en “comer y trabajar”, sino que los objetivos fueran más amplios y contemplaran más derechos y cuestiones que las UMIs no estaban pudiendo abarcar.

Por otra parte, la creación del programa también se justificó por el crecimiento poblacional del distrito, lo cual hizo necesaria la división del territorio en zonas para lograr una mayor eficiencia del trabajo y un acercamiento de los servicios municipales a los barrios. Es entonces cuando, bajo esas premisas, surge la política de COMunAs. Tras su experiencia como Secretaria de Desarrollo Social -en la cual estuvo al frente de las UMIs-, su cargo como concejala durante los períodos 2005-2009 y 2013-2017 y posteriormente su desempeño en el área de Prensa del Municipio, Curutchet le ofrece a Funes encargarse de la nueva área de COMunAs. En ese cargo Funes se mantuvo hasta 2021 cuando, por licencia por enfermedad, fue designada Jorgelina Guiot como Directora.

⁴¹ Activos Marcos Paz consiste en una aplicación móvil para que la ciudadanía pueda obtener descuentos y beneficios en sus compras, a la vez que se promueve el consumo local. Recuperado el 8 de febrero de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/municipio2/municipio-columna-2/programas/item/2636-activos.html#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20Activos%20Marcos%20Paz.%2C%20promociones%2C%20ahorros%2C%20cr%C3%A9ditos.>

⁴² La Tarjeta Ciudadana es una política local que otorga descuentos y beneficios en medicamentos, materiales de construcción, alimentos y otros rubros. Recuperado el 8 de febrero de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/municipio2/municipio-columna-2/programas/item/137-tarjeta-ciudadana.html>

En la presentación oficial del programa, Curutchet afirmó: *“En ese ajuste permanente del Organigrama Municipal para tratar de optimizar los recursos, buscar eficiencia, corregir errores, encontramos una manera más de llegada a los distintos barrios del distrito, como fueron las UMIs, como fueron los centros deportivos barriales...”*⁴³. En esa oportunidad, el intendente indicó que las Comunas no venían a reemplazar las políticas de descentralización existentes, sino a sumar objetivos complementarios y a ofrecer nuevos servicios en articulación con diversas áreas del Municipio, para así brindar más cercanía y una mejor atención vecinal. Su principal objetivo es garantizar la presencia del Estado Local y, en palabras de Curutchet: *“atender las problemáticas en forma directa, entendiendo la realidad de cada barrio”*⁴⁴.

La expectativa era que en esos espacios pudieran realizarse trámites como el beneficio de eximición de tasas municipales a personas jubiladas, pensionadas o con discapacidad. Pero entendiendo la importancia de que cada Comuna se adapte a las necesidades de los barrios que las componen y que no necesariamente todas tengan los mismos servicios.

A diferencia de las UMIs, la decisión de en qué barrio se instalaría cada Comuna, fue más planificada y respondía, como ya enunciamos, a un criterio territorial determinado por zonas (esto es, un conjunto de barrios).

4.2.2 Desarrollo del programa COMunAs

Tal como pudimos dar cuenta de las dimensiones de descentralización submunicipal planteadas por Grin et al. (2023) respecto a las UMIs, en el presente apartado buscaremos identificarlas también en el programa COMunAs.

⁴³ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 17 de marzo de 2024 de: <https://www.marcospaz.net/municipiomarcospaz/noticias/item/1322-el-intendente-curutchet-present%C3%B3-el-programa-de-comunas-barriales.html>

⁴⁴ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 11 de febrero de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/noticias/item/1290-el-intendente-anunci%C3%B3-la-creaci%C3%B3n-de-un-%C3%A1rea-de-descentralizaci%C3%B3n-de-la-gesti%C3%B3n.html>

4.2.2.1 Organización administrativa de COMunAs

4.2.2.1.1 Estructura, recursos humanos, materiales y financieros

La Dirección de COMunAs depende directamente de la Secretaría de Gestión Pública y su estructura de aproximadamente 28 personas está compuesta por una **Directora**, a cuyo cargo se encuentran 2 empleadas administrativas que cumplen tareas en la Sede de Atención al Vecino, ubicada en el centro de la ciudad. Asimismo, de la Directora también dependen las denominadas **Comuneras**, nuevamente en su totalidad mujeres, que se identifican por sus remeras color violeta. Realizan principalmente funciones territoriales y, para ello, el programa cuenta con un móvil municipal.

De acuerdo con su organigrama, el programa COMunAs está integrado por 7 áreas (cuyas funciones se desarrollarán en el apartado siguiente):

- Asistencia Administrativa Vecinal
- Sedes Barriales de Comunas
- Jornadas Barriales
- Higiene Urbana y Servicios
- Conservación de Espacios Barriales
- Área Integral de Mantenimiento de Espacios Verdes
- Presupuesto Participativo

Es importante aclarar que, actualmente, no todas las Comunas cuentan con sede física y no se encuentra disponible un listado oficial de las sedes existentes con sus correspondientes direcciones. Sin embargo, se registra la creación de 4 sedes: el 7 de septiembre de 2018 se inauguró la Sede de Atención al Vecino (sede central del programa), ubicada en la Zona 1. El 15 de octubre se sumó la Comuna 7, ubicada en el barrio Bicentenario pero que incluye también a los barrios Sarmiento, El Colonial, El Hornero, Rayito de Sol, La Loma, Santa Catalina y El Zorzal. Es decir, al igual que en UMIs, se le dio prioridad al extremo del distrito que limita con Mariano Acosta. En particular, a la Zona 7 se le otorgó un perfil de prevención en seguridad, de acuerdo con la demanda de sus habitantes. En tercer lugar, el 12 de noviembre se instaló la Comuna 6 en el mismo edificio que el CIC y la UMI Nuestra Señora de la Paz. Y, finalmente, el 15 de enero de 2019 se inauguró la Comuna 3 en el Barrio

Ferroviario. Asimismo, algunas sedes fueron cerradas por falta de presupuesto, por ejemplo, la ubicada en el barrio El Lucero, que permaneció abierta por tres años (hasta fines de 2023). Se trataba de un espacio alquilado, contiguo a la UMI El Lucero, con lo cual la función de toma de reclamos se solapaba entre las dos políticas y no resultaba conveniente mantener ambas.

Por su parte, el programa COMunAs dispone de **cuadrillas** de trabajo que realizan tareas de limpieza, barrido, desmonte, desmalezamiento y plantaciones. Para ese fin, dentro de sus recursos disponen de 3 camiones para la recolección de ramas y residuos. En particular, la cuadrilla de cuidado y mantenimiento de las 59 plazas del pueblo cuenta con un equipo de 20 personas para cubrir todos los barrios. Adicionalmente, se dispuso que 2 Comuneras recorran las plazas para el cuidado de dichos espacios y las personas que las utilizan. Pero además de contar con sus propias cuadrillas, COMunAs articula con otras pertenecientes a la Subsecretaría de Servicios y Espacios Públicos.

4.2.2.1.2 Funciones de COMunAs

En relación a las funciones del programa COMunAs, podemos establecer tres grandes ejes: trabajo territorial, servicios urbanos y participación ciudadana (siendo este último recuperado en el siguiente apartado). El **trabajo territorial** es llevado adelante por las Comuneras. Ellas son las encargadas de comunicar en cada zona la información considerada relevante, de asesorar a la ciudadanía, de ayudar en la inscripción de programas de diversos organismos y niveles del Estado y de recabar datos de utilidad para el Municipio a partir de la realización de encuestas (por ejemplo, encuestas de evaluación de la gestión municipal). De esta manera, cuando se aplicó, mediante el Decreto N°332/2022, el Régimen de Segmentación de Subsidios⁴⁵ de energía eléctrica y gas natural, las Comuneras realizaron visitas casa por casa para explicar la normativa y ayudar a las personas a gestionar el subsidio. Además, participan en operativos para que las personas puedan iniciar el trámite de la Tarjeta Ciudadana y recibirla en su domicilio o solicitar la habilitación de comercios. Las Comuneras también efectúan relevamientos habitacionales para

⁴⁵ El Régimen de Segmentación de Subsidios consiste en un ordenamiento de los subsidios a la electricidad y el gas, según los aspectos socio-económicos de cada hogar. Para continuar percibiendo el subsidio, los hogares debían completar un formulario, el cual le permitiría al Estado Nacional determinar si le correspondía o no el beneficio. Recuperado el 8 de febrero de 2024 de: <https://www.argentina.gob.ar/subsidios>

regularizar las situaciones que así lo requieran, a partir de la escrituración de los inmuebles, y realizan campañas para fomentar el consumo en los comercios de barrio.

Como explica Daniela, Comunera del Barrio La Milagrosa y El Lucero (pertenecientes a la Zona 6), su función es también es informar las necesidades territoriales para su resolución: cortes de luz, falta de luminarias, recolección de basura, inundaciones, daños por temporales, por mencionar sólo algunos. “*Yo tengo que salir a buscar el reclamo, salir a sacar fotos*” (entrevista a Daniela, Comunera, 16 de marzo de 2024). Pero, además de la información relevada a partir de las recorridas de las Comuneras, son los mismos vecinos y vecinas quienes les transmiten las demandas, ya sea personalmente dirigiéndose a los domicilios de ellas (porque las conocen del barrio) o mediante Whatsapp. Algunas personas le solicitan a las Comuneras que realicen el reclamo ante las empresas de electricidad y agua (en caso de falta de suministro) dado que no tienen su situación regularizada, lo cual da cuenta de la vulnerabilidad social del distrito. La información relevada la derivan, dependiendo del caso, a la Dirección de COMUnAs, al CUARI o al internamente denominado “grupo de las ramas”, en el cual solicitan la intervención de camiones cuando registran en la vía pública restos de desmalezamiento o podas, adjuntando fotos ilustrativas. Luego, los camiones pasan una vez a la semana a retirar las ramas reclamadas.

Otra de las necesidades a las que se busca dar respuesta refiere al plano de la asistencia social, ya que el programa participa de jornadas en merenderos y comedores barriales y en entregas de bienes a personas vulnerables, realizando acciones con otras áreas municipales, como por ejemplo, para el otorgamiento de sillas de ruedas. A su vez, la división en zonas ha permitido establecer un criterio geográfico de cupos para el mejoramiento de módulos habitacionales, en el marco del ProCreAr Municipal⁴⁶, financiado con recursos locales. Al respecto, las Comuneras son las encargadas de difundir la inscripción al programa y participar en su adjudicación.

⁴⁶ El ProCreAr Municipal es un programa, financiado localmente, que incluye el acceso a terrenos adquiridos por el Municipio, viviendas o mejoramientos habitacionales. Tiene como requisito contar con una residencia mínima de 5 años en Marcos Paz. Recuperado el 9 de septiembre de 2023 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/component/k2/item/1353-procrear-municipal2.html>

Además del acercamiento de las Comuneras a los hogares, en el marco del trabajo territorial, como ya referimos, también funcionan algunas Sedes Comunales con atención al público en horario municipal (de 8 a 14 hs), donde los vecinos y las vecinas pueden acercar sus consultas y recibir orientación y respuestas a sus requerimientos. Con lo cual se trata de una política de doble vía de contacto. Una de las funciones que cumplen las Sedes son los trámites de habilitación de pequeños comercios barriales, el beneficio de escrituración social, la eximición de tasas y la regularización de titularidad de dominio de las propiedades vecinales (esto último en coordinación con la Secretaría Legal y Técnica). También se han realizado charlas a pequeños comercios barriales para la implementación de la Tarjeta AlimentAR⁴⁷ y Postas Sanitarias, donde se brinda atención médica.

Otro aspecto del trabajo territorial se vincula a la presencia del Estado Municipal a través del desarrollo del programa *Jornadas Barriales*, que forma parte del organigrama de COMunAs. Dichas jornadas consisten en la interacción de múltiples áreas del municipio para visitar los diferentes barrios del distrito. Es decir, es un programa donde es posible encontrar una multiplicidad de servicios y atenciones municipales en un mismo lugar. Incluso, es una oportunidad para que la ciudadanía acerque sus inquietudes de cualquier índole al gobierno municipal. Algunas de las Jornadas realizadas son:

- Jornadas del programa “Activos Marcos Paz”, así como también asesoramiento a vecinos y vecinas sobre la implementación de las criptomonedas y el sistema blockchain en la localidad, *“con el fin de fortalecer y dinamizar la economía local y al mismo tiempo beneficiar las economías familiares”*⁴⁸.
- Entrega a vecinos y vecinas de plantines producidos en el Vivero Municipal con el objetivo de crear conciencia en la ciudadanía sobre la importancia de plantar árboles y el cuidado del medioambiente.
- Jornadas de Vacunación Antirrábica Gratuita, en articulación con la Secretaría de Salud Pública y veterinarias privadas.

⁴⁷ Tarjeta AlimentAR es un instrumento del Estado nacional, que se entrega a beneficiarios y beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo, para poder acceder a la canasta básica alimentaria a través de su uso en comercios. Recuperado el 12 de diciembre de 2023 de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/prestacion-alimentar>

⁴⁸ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 11 de febrero de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/noticias/item/3591-jornada-barrial-en-el-barrio-urioste.html>

- Atención primaria de la salud y campañas locales de vacunación.
- Atención descentralizada del área de Niñez, Familia y Género.
- Jornadas de recolección de limpieza integral de barrios, que incluye recolección de ramas, desmalezado y pintado de cordones de vereda.
- Centro de Acceso a la Justicia: asesoramiento legal primario y psicosocial gratuito en las siguientes temáticas: derechos del consumidor, seguridad social, identidad, violencia de género, violencia institucional y conflictos laborales.
- Turnos para Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y Registro Nacional de las Personas (Renaper).

Las Comuneras participan de la difusión de las Jornadas Barriales -al igual que lo hacen con el programa “Tu Municipio en el Barrio”- comunicando casa por casa a la ciudadanía el día y horario en que se llevarán a cabo.

Por último, el trabajo territorial incluye generar instancias de encuentro social que permitan la integración del barrio. En ese sentido, de igual forma que las UMI, las Comunas participan de la organización de festejos institucionales en fechas especiales (Navidad, Reyes Magos, Día de las Infancias, etc). Asimismo, la Dirección de COMunAs es la encargada de la organización de los Corsos Barriales del distrito, para lo cual se creó una Comisión. A través de ella se han entregado materiales y ayudas económicas a las murgas que participan de los corsos, a los fines de solventar los gastos que implica. Además, en los corsos se han realizado jornadas solidarias para recaudar fondos para vecinos y vecinas del barrio que se encontraban con una necesidad puntual.

Un segundo eje de las funciones del programa refiere a los **servicios urbanos**. Cabe destacar que, al comienzo, las actividades que realizaban las Comunas se limitaban a la recepción de reclamos, a la inscripción de distintos programas y la entrega de las Tarjetas Ciudadanas. Posteriormente, fueron adquiriendo mayor protagonismo al hacerse responsable de las cuadrillas barriales, gracias a lo cual los reclamos vecinales no eran sólo derivados por las instancias descentralizadas, sino que directamente se hacían cargo de las demandas de alumbrado, barrido y limpieza. De esta forma, con la incorporación de las áreas de Higiene Urbana y Servicios, Conservación de Espacios Barriales y Mantenimiento de Espacios Verdes,

dentro del programa, COMunAs *“fue adquiriendo un rol más concreto y fuerte en lo que tiene que ver con la limpieza de barrio. Que ese no era el objetivo inicial pero se transformó en eso, dada la necesidad que hay de trabajar esos temas”* (entrevista a Laura Funes, 29 de septiembre de 2023). Y así se convirtió en un complemento de las UMI, justamente en el aspecto de servicios que Funes refería como un faltante en ellas. Incluso las Comunas han sido mediadoras en la gestión de reclamos a empresas de servicios públicos como Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte (EDENOR), haciendo alusión a los problemas de electricidad, y Aguas Bonaerenses S.A (ABSA).

En la misma línea de higiene urbana, otra de las iniciativas que despliega COMunAs es el programa "Marcos Paz Limpia", el cual consiste en lograr la erradicación de los puntos de arrojado de basura y la acumulación de ramas en las veredas y calles. Para ello, se refuerza la comunicación de los días y horarios en que los camiones de higiene recorren cada barrio y se procura fomentar el correcto tratamiento de los residuos. A su vez, en las jornadas organizadas a tal fin, en coordinación con el área de Ecología Urbana, se hace entrega a la ciudadanía de semillas, especies arbóreas y el aserrín que se produce a partir del trabajo de reducción de las ramas, para poder utilizarlo en jardinería. Adicionalmente, las Comunas cuentan con puntos de reciclado que, a su vez, se conectan con el programa "Activos Marcos Paz" ya que, al acercar material reciclable a las Sedes, los vecinos y las vecinas reciben puntos en la aplicación móvil para canjear en comercios y el predio ferial municipal. De este modo, se promueve la conciencia ambiental, al mismo tiempo que se fomenta el consumo local. Por otro lado, en el marco del Plan Forestal, las Comunas se encargan de la plantación de árboles en instituciones y espacios barriales.

Durante el aislamiento por COVID-19, las Comunas continuaron cumpliendo sus funciones, y como afirmó la actual Directora Jorgelina Guiot: *“la idea es estar al alcance del vecino y que, en esta época de pandemia, tenga un lugar rápido y seguro donde concurrir”*⁴⁹. Allí, las Comuneras estaban disponibles para recibir a la ciudadanía y responder a las consultas sobre vacunación, trabajos municipales y cuadrillas de limpieza y barrido. También participaron del programa DetectAR, al igual que las referentes de UMI, y formaron parte de la Red de Cuidado Vecinal,

⁴⁹ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 17 de marzo de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/noticias/item/5673-nueva-sede-de-comunas.html>

que consistió en un programa de control y protección comunitaria que procuraba hacer cumplir el aislamiento, a los fines de evitar situaciones de contagio en los barrios.

4.2.2.2 Tipo de democracia local

De acuerdo con el relato de Funes sobre su experiencia durante los primeros años del programa, Curutchet no buscaba que las Comunas se dedicaran a las tareas de servicios, sino que se enfocaran en las ideas de los vecinos y las vecinas y el consecuente desarrollo de proyectos, es decir, en alentar la **participación ciudadana**. En ese sentido, durante la inauguración de una de las Sedes Comunales, el intendente expresó que se trata de un lugar físico donde “*todos podemos hablar, dialogar y consensuar*”⁵⁰, un espacio abierto que “tenga vida”, que esté a disposición de la vecindad y le permita al Estado local interactuar con todos los sectores de la sociedad. No obstante, la ex Directora explica que era un objetivo difícil ya que las principales problemáticas que la ciudadanía planteaba referían a recolección de basura, cortes de pasto, seguridad, etc. Esta limitación del programa deja de manifiesto que “*una cosa es pensarlo y otra estar en el territorio*” (entrevista a Laura Funes, 29 de septiembre de 2023).

No obstante, desde la creación de la primera Comuna en la Zona 7, lo que se buscó fue obtener un vínculo cercano con los y las habitantes. Por ejemplo, averiguaron quiénes eran los vecinos y las vecinas que vivían hace más tiempo en el barrio y organizaron un homenaje con entrega de medallas y la presencia del intendente, donde además se otorgó un espacio para que las personas distinguidas narraran las historias de los barrios. Adicionalmente, COMUnAs suele otorgar reconocimiento a vecinos y vecinas por su colaboración social en actividades como el Mes de la Niñez o en los Corsos Barriales.

En línea con el objetivo planteado por Curutchet de dialogar con la vecindad e impulsar proyectos locales, las Comunas brindan un espacio físico a las Simples Asociaciones, esto es, “agrupaciones de vecinos y vecinas que realizan acciones solidarias y carecen de Personería Jurídica, es decir, no cuentan con reconocimiento

⁵⁰ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 17 de marzo de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/noticias/item/5673-nueva-sede-de-comunas.html>

legal de la actividad”⁵¹. A su vez, las Simples Asociaciones que se encuentran inscriptas en el Registro Municipal reciben apoyos económicos y un reconocimiento institucional local. Por otro lado, también en el marco del impulso a las iniciativas barriales, la Comuna 2 acompañó a un grupo de vecinas que proponían la construcción de una pista de salud en el barrio El Prado, para lo cual iniciaron una recolección de firmas.

Pero sobre todo, la participación ciudadana se observa en el seguimiento que realiza COMunAs de las **Juntas Vecinales**. Éstas se conforman con vecinos y vecinas de cada barrio y son definidas por el actual responsable del área, Jorge García, como *“un nexo entre el barrio y el municipio”*⁵². Mediante ellas, la ciudadanía establece de manera organizada cuáles son las necesidades prioritarias de cada territorio y gestionan las mejoras de manera colectiva. Principalmente, mediante el Plan Director Vial, se llevan adelante obras de pavimentación y veredas en articulación con la Secretaría de Obras y Servicios, contribuyendo las Juntas únicamente con el costo de los materiales⁵³. Pero, además, las Juntas son un espacio donde se generan iniciativas y actividades comunitarias y se plantean inquietudes y problemáticas comunes. Por mencionar un caso, se conformaron dos Juntas Vecinales, de dos zonas comunales distintas, para la recuperación en conjunto de un terreno abandonado. Gracias a ellas, y a partir de un trabajo de expropiación, desmalezamiento, parquizado y puesta en valor, se inauguró un paseo comunitario, en el marco de una Jornada Barrial organizada por el área de COMunAs. Asimismo, las Juntas asumieron el compromiso de mantener y cuidar el nuevo espacio creado. Por su parte, las Comuneras acompañan a el o la representante municipal a cargo de dirigir las reuniones de las Juntas Vecinales, con el objetivo tanto de escuchar los reclamos que allí se realizan (generalmente vinculados a zanjas, veredas, residuos, luminaria) así como también procurar que las discusiones se den en un clima de respeto y tranquilidad. En definitiva, desde el espacio brindado a las Juntas, el Estado Municipal fomenta una verdadera intervención de la ciudadanía en las

⁵¹ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 12 de febrero de 2024 de: <https://marcospaz.gov.ar/noticias/item/6229-registro-municipal-de-simples-asociaciones.html>

⁵² Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 17 de marzo de 2024 de: <https://marcospaz.gov.ar/tr%C3%A1mites-y-servicios/itemlist/tag/Juntas%20Vecinales.html>

⁵³ Este pago se realiza una vez finalizada la obra y mediante cuotas, generando la accesibilidad de la misma.

políticas públicas y, de esta manera, contribuye al desarrollo de la democracia local, cumpliendo el objetivo propuesto en la creación del programa.

Finalmente, en línea con la ampliación democrática local, el organigrama también contempla el programa de **Presupuesto Participativo** como una de las áreas pertenecientes a COMunAs. Sin embargo, no hemos podido reconstruir, a partir de fuentes oficiales, periodísticas ni las entrevistas realizadas, ninguna actividad al respecto, razón por la cual desconocemos si alguna vez se ha puesto en marcha.

El otro aspecto de la dimensión del tipo de democracia local, refiere a la forma de elección de las autoridades submunicipales. Las Comuneras no son elegidas democráticamente por los habitantes de las Comunas, sino que son designadas por la Municipalidad en base a dos criterios principales: residir en los barrios que integran la Comuna -generalmente hace varios años- y ser conocidas por los vecinos y las vecinas. Como pudimos dar cuenta con anterioridad, estas mismas características son tenidas en consideración para la elección de las referentes de UMI y en otras experiencias de descentralización submunicipal, como Almirante Brown y Córdoba. Esto da cuenta de lo relevante que es para la construcción democrática que la ciudadanía participe de manera directa en las políticas públicas, sobre todo en un programa de descentralización que requiere del conocimiento de primera mano del territorio donde se implementa y de las personas hacia quienes se dirige.

4.2.2.3 Vínculo político y distribución de poder

En la figura de las Comuneras aparece nuevamente el rol femenino en las políticas de descentralización de Marcos Paz, junto con la importancia de que sean del barrio y que los vecinos y las vecinas las asocien a él. Su función es relevante para el gobierno municipal ya que le permite acercarse a la ciudadanía a partir de una cara cercana y familiar, que escucha sus reclamos. Pero, además, resultan funcionales en términos políticos a la hora de difundir el trabajo realizado por el Municipio, ya que una vez que las demandas fueron resueltas, las Comuneras vuelven a las casas que habían iniciado los reclamos para comunicar la tarea cumplida, consultarles si se encuentran conformes y realizar un seguimiento del tema. De este modo, *“el programa sirve para que el vecino sepa que hay alguien. Con que haya una persona*

preocupándose por ellos, para el vecino es importante” (entrevista a Daniela, Comunera, 16 de marzo de 2024).

Al igual que las referentes de UMIs, las Comuneras carecen de autonomía política y presupuestaria. No cuentan con poder de decisión acerca del funcionamiento del programa, sino que responden jerárquicamente a las instrucciones de la Dirección de COMunAs, las cuales les son comunicadas a través de los grupos de Whatsapp que integran. Sin embargo, ello no implica que no dispongan de poder ya que, por el contrario, a partir de su rol se construye el vínculo político de la gestión con la ciudadanía, siendo ellas mismas las que se acercan a las casas del barrio para generar el contacto.

4.2.3 Alcances y limitaciones del programa COMunAs

Si miramos el programa COMunAs podemos identificar a Marcos Paz bajo la caracterización de **ciudad especial desconcentrada**, realizada por Grin et al. (2017) y que ya habíamos reconocido a partir de la iniciativa de UMIs. En ese sentido, las Comunas consisten en un proceso de descentralización submunicipal donde el poder continúa recayendo sobre el gobierno central y que no implica una elección democrática de las Comuneras. Sin embargo, lo que hace al municipio *especial*, en términos de la clasificación teórica mencionada, es que, si bien las Comunas se abocan en gran medida a las tareas de alumbrado, barrido y limpieza (a partir de la recolección de reclamos por parte de las Comuneras y el trabajo de las cuadrillas), además se ofrecen instancias de participación ciudadana desde el desarrollo de las Simples Asociaciones, el apoyo a iniciativas comunitarias y las Juntas Vecinales.

Uno de los aspectos más destacables del programa es el trabajo territorial llevado adelante por las Comuneras, quienes realizan recorridos barriales con el fin de escuchar las demandas, difundir información pública, inscribir a programas, ayudar en la realización de trámites y convocar a la participación de actividades municipales. A su vez, la geolocalización de los reclamos contribuye a la mejor organización de las respuestas. De este modo, se cumple con el objetivo de descentralización submunicipal y cercanía propuesto por el programa.

Por otro lado, la coordinación de COMunAs con las distintas áreas municipales es notable, principalmente para la atención de los reclamos y la realización de las Jornadas Barriales y el programa “Tu municipio en el Barrio”. En ello se diferencia de otras experiencias de descentralización submunicipal donde la falta de organización y compromiso entre las múltiples instancias gubernamentales dificulta el logro del propósito.

Ahora bien, la primera limitación de COMunAs a mencionar es la falta de información respecto a la existencia de las Sedes Comunales, las cuales, de acuerdo con lo que pudimos relevar, serían 4 y tampoco se ofrece claridad acerca de su ubicación, siendo complicado entonces para la ciudadanía conocer su existencia y localización. Asimismo, en los casos en que las Comunas cuentan con Sede, se presenta la dificultad de superposición de las tareas de atención presencial y las recorridas barriales por parte de las Comuneras, con lo cual los espacios físicos quedan desatendidos en algunas oportunidades. En particular, respecto a la Comuna 6, encontramos la misma falencia que en la UMI Nuestra Señora de La Paz, ya que también se emplazó en el mismo predio que el CIC, funcionando entonces 3 instancias de descentralización en el mismo espacio. De igual manera, la Sede Comunal del barrio La Milagrosa fue instalada al lado de la UMI. En definitiva, el área de Sedes Barriales se encuentra poco desarrollada y difundida y presenta algunos aspectos cuestionables en cuanto a las locaciones elegidas.

Con la creación de la Comuna 7, la primera en inaugurarse, apareció también la primera dificultad: *“la gente creía que era una UMI, porque si ya tenés el formato UMI incorporado, es muy difícil que entienda otra cosa”* (entrevista a Laura Funes, 29 de septiembre de 2023). Por ejemplo, aunque las Comunas se habían creado con el objetivo de participación ciudadana, inicialmente se recibían reclamos como si se tratase de una UMI. Como explica Funes, en general, cualquier instancia donde aparezca la figura municipal es leída por la ciudadanía como una oportunidad para acercar sus demandas y, en la mirada de la Concertación por Marcos Paz, éstas debían ser atendidas, a pesar de que no fuese el lugar planificado para plantearlas. Pero, finalmente, COMunAs adoptó la recepción de reclamos como parte de sus funciones, siendo ahora UMIs quien no debe encargarse de ellos.

Otra de las deficiencias del programa es la aparente falta de implementación del Presupuesto Participativo (ante la ausencia de datos, comunicaciones y noticias acerca de él), si bien es contemplado dentro del organigrama municipal y mencionado en la descripción de las funciones presentadas en el sitio web del Municipio⁵⁴. A ello se suma que, si bien hay una instancia de participación ciudadana en las Comunas, la generación de proyectos vecinales no es su función principal ni la más destacada, tal como se había propuesto Curutchet al momento de idear el programa. De este modo, podría pensarse que existe una dificultad inherente a estos espacios de salir de la lógica del reclamo vecinal para pasar un despliegue más participativo y de ampliación democrática, función que encuentra menos desarrollo en el marco del programa.

Además, a raíz de la situación económica del país, actualmente el programa presenta dificultades presupuestarias, lo cual impacta en los tiempos de resolución de las demandas vecinales y en el cierre de Sedes Comunales o el postergamiento de las que esperaba inaugurarse.

4.3 Una mirada conjunta a partir del análisis de los dos programas

Considerando los objetivos de los dos programas de descentralización submunicipal analizados en la presente tesis, las UMIs y el Programa COMunAs se complementan entre sí. Las primeras cumplen la función de ser un centro social y cultural dirigido a las familias, principalmente a las madres y las infancias. En cambio, las Comunas se orientan, por un lado, al relevamiento, búsqueda y transmisión de información entre el Estado Municipal y la ciudadanía (trabajo territorial); por otro lado, a las tareas llevadas a cabo por las cuadrillas, dedicadas a las funciones más tradicionales de los gobiernos locales (limpieza de calles, corte de pasto, recolección de basura, etc.) y, por último, al impulso de proyectos, ideas y políticas públicas impulsadas vecinalmente y a desarrollar por el Municipio.

Funes, habiendo dirigido ambos programas, lo resume de la siguiente manera: *“las UMIs son cercanía, identidad, presencia, escucha, trabajo social y humano y las Comunas son innovación, recorridas, territorio”*. En consecuencia, si bien las

⁵⁴ Municipio de Marcos Paz. Recuperado el 21 de marzo de 2024 de: <https://www.marcospaz.gov.ar/municipio2/municipio-columna-1/%C3%A1reas-de-trabajo/item/1458-comunas.html>

referentes de ambos programas tienen perfiles similares, al tratarse de políticas con diferentes objetivos, su rol también cambia:

“La UMI tiene también información pero es más contenedora, más de recibir a niños, niñas y familias, de darles un servicio dentro de la UMI. Y COMunAs es más de recorrida: de llegar, hacer una encuesta, chequear que el pasto esté cortado, que la luz funcione, la calle arreglada. Es más duro, más política de servicios. Mientras que la UMI es más contenedora, más social, cultural, educativa”.

Dicho en otros términos, las referentes de UMIs reciben y abren las puertas de la institución para brindar asistencia social y alimentaria y realizar cursos y actividades; mientras las Comuneras van a los hogares y comunican. No obstante, en la práctica los dos programas son difíciles de diferenciar y hay varios aspectos en los cuales sus funciones se yuxtaponen. Tanto UMIs como COMunAs participan de la difusión de las Jornadas Barriales, del programa “Tu municipio en el Barrio” y las Postas Sanitarias. También, tal como sucedía sobre todo en los comienzos de las UMIs, la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio atiende en las Comunas Barriales, con la presencia de trabajadores y trabajadoras sociales que evalúan las situaciones de las personas del barrio que se presentan y luego proceden a realizar un seguimiento, mediante visitas a los hogares hasta la resolución de las problemáticas. A su vez, ambas instancias colaboran para el desarrollo de los festejos institucionales, como el Día de las Infancias, y participan de los viajes recreativos.

A ello se le suma, a nuestro parecer, la poco conveniente decisión de ubicar la Comuna 6 en el mismo predio que el CIC y la UMI Nuestra Señora de La Paz. Con ello, no sólo la confusión se vuelve mayor, sino que también se pierde de vista el objetivo de descentralización ya que terminan nucleándose tres instancias que bien podrían estar distribuidas en otros barrios de la Zona 6 o al menos en áreas distintas del barrio La Paz. Sin embargo, esta limitación no es exclusiva de la descentralización submunicipal de Marcos Paz, como pudimos observar en los Centros Comunales de Almirante Brown.

Por otro lado, en ambas experiencias se generan instancias de participación ciudadana pero de manera diferenciada. En las UMIs estuvo presente espontáneamente, sobre todo en la primera etapa de implementación, donde las

vecinas encontraron un espacio para colaborar en la asistencia alimentaria, la organización de eventos sociales y el dictado de cursos y talleres, como una forma de continuar con las acciones comunitarias que ya venían desarrollando en el barrio. Progresivamente, con la mayor institucionalización del programa y la cantidad de personas contratadas con esos fines específicos, esta forma de participación se fue perdiendo. En cambio, la participación ciudadana que tiene lugar en COMunAs fue planteada como parte del objetivo de creación del programa y alentada por el gobierno municipal a través de la convocatoria a expresarse y presentar proyectos; del espacio y apoyo brindado a vecinos y vecinas agrupados en Simples Asociaciones que realizan trabajos solidarios y, por último, a partir del desarrollo de las Juntas Vecinales.

Conclusiones

A lo largo de la presente tesis hemos indagado las políticas de descentralización submunicipal a partir del caso de Marcos Paz. Dicho caso lo situamos en el marco del proceso de descentralización intergubernamental iniciado en los 90 en Argentina, en el cual el gobierno nacional transfirió sus competencias a la esfera provincial y municipal, con el objetivo de disminuir sus gastos fiscales. De este modo, los gobiernos locales dejaron de limitarse a sus funciones tradicionales para empezar a llevar adelante políticas sociales que dieran respuesta a las nuevas demandas ciudadanas. El desempleo y la desigualdad, como consecuencia de la política neoliberal aplicada, convirtieron a las gestiones locales en receptoras directas de las necesidades derivadas. Sin embargo, el traspaso de responsabilidades desde el nivel nacional no implicó una distribución de recursos que le permitiera a los municipios afrontarlas ni cambios normativos que les otorgara autonomía política y/o facultades adicionales.

A pesar de ello, la literatura que reseñamos da cuenta de un nuevo modelo político local más flexible y menos burocrático, que busca insertarse territorialmente y generar nuevas formas de vinculación con la sociedad. En particular, evidencia que, a partir de la crisis de legitimidad política iniciada en 2001, surgieron nuevos liderazgos que vinieron a romper con la “vieja política” y proponer mayor transparencia y participación ciudadana. En ese marco, surgieron maneras innovadoras de gestionar lo local que se orientaban hacia esa dirección, siendo la

descentralización submunicipal una de sus manifestaciones, en oposición al centralismo tradicional. A su vez, este tipo de descentralización se vio impulsada, como nos planteaban Grin et al. (2017), por el crecimiento poblacional de las ciudades y sus alrededores, debido a la mayor distancia entre las demandas territoriales y las administraciones locales.

Hemos definido a la descentralización submunicipal, a partir de Rofman y Foglia (2019), como el desarrollo de instancias de gestión territorial inferiores al municipio, lo cual implica la transferencia de funciones y responsabilidades desde el gobierno municipal central hacia las unidades submunicipales. Asimismo, a fin de precisar el término distinguimos entre *descentralización* -que implica autoridades electas por la ciudadanía, con capacidad de decisión y autonomía presupuestaria- y *desconcentración* -autoridades delegadas, con poca autoridad y competencias limitadas, que ejercen funciones más administrativas-.

Si bien en la literatura recuperada se encuentran pocos estudios referidos a experiencias de descentralización submunicipal, hemos podido realizar un relevamiento de antecedentes en Argentina y la RMBA, a partir del cual queda de manifiesto que, en su mayoría, se trata de casos con funciones limitadas, principalmente vinculadas a la recepción de reclamos, la realización de trámites y el mantenimiento del espacio público barrial. En consecuencia, son pocas las instancias submunicipales que desarrollan competencias educativas, sociales y participativas.

Es por eso que el caso de la descentralización submunicipal de Marcos Paz viene a aportar una diferencia significativa. En primer lugar, llama la atención que un municipio semirural, que no se encuentra dividido en localidades y que tiene una de las poblaciones más pequeñas de la RMBA, haya sido uno de los primeros en avanzar en un proceso de tal magnitud y que continúe tras 19 años de implementación. No obstante, hay algunas características sociodemográficas que sí justifican la descentralización barrial llevada adelante: su amplia extensión territorial, la poca conectividad con la CABA y las condiciones de vida precarias presentes en el distrito.

Como la mayoría de los proyectos innovadores, la política de descentralización de Marcos Paz fue impulsada por el propio Intendente, Ricardo Curutchet, al comienzo

de su gestión, en un momento donde las experiencias innovadoras de la provincia de Buenos Aires eran excepcionales y limitadas (Cravacuore, 2003), con lo se cual destaca aún más su relevancia. Tras el referido contexto de crisis económica, social, política y de representación de 2001, la fuerza vecinalista de Curutchet obtiene la victoria electoral frente al candidato Salzmann, quien había sido intendente por 4 mandatos consecutivos. De este modo, se da inicio a un gobierno que desplegó mecanismos innovadores de gestión vinculados a las demandas de transparencia y participación ciudadana propias de la época. En esa línea, el gobierno ha adoptado un enfoque de descentralización en distintas áreas y políticas pero, en particular, ha desarrollado dos programas específicos -UMIs y COMunAs- que tienen como objetivo la descentralización submunicipal y que fueron nuestras unidades de análisis en esta tesis.

Las UMIs, creadas a partir de 2004, son 25 instituciones emplazadas en los barrios de la ciudad, mientras que COMunAs, desde 2018, divide el territorio en 7 zonas compuestas por un conjunto de barrios aledaños. Para el análisis de ambos programas nos hemos centrado en las 3 dimensiones propuestas por Grin et al. (2023): la *organización administrativa* -que incluye la estructura organizativa, los recursos humanos y financieros disponibles y las funciones que cumplen-, el *tipo de democracia local* -vinculado al grado de participación de la ciudadanía y la forma de elección de los líderes submunicipales- y, por último, el *vínculo político y la distribución de poder* entre el gobierno municipal y los subgobiernos.

En lo que refiere a la *organización administrativa*, evidenciamos que las UMIs fueron ganando cada vez mayor especificidad y formando una estructura más grande. Así como en los proyectos innovadores surgen unidades de gestión ad hoc, el programa UMIs dejó de ser llevado adelante por la Secretaría de Desarrollo Social para empezar a depender de una Dirección de UMIs específica. COMunAs, por su parte, depende directamente de la Secretaría de Gestión Pública y su estructura se compone de una Directora, 2 empleadas administrativas, una amplia red de Comuneras y cuadrillas de servicios.

A diferencia de la mayoría de las experiencias relevadas, tanto las UMIs como las Comunas no fueron creadas con el objetivo de llevar adelante funciones administrativas o servicios urbanos. Por el contrario, las primeras se dedican a la

asistencia alimentaria, a la realización de cursos y talleres educativos y actividades culturales y recreativas, mientras que las segundas fueron pensadas para generar instancias de participación ciudadana y realizar un trabajo territorial donde las Comunerías se acercan a las casas del barrio para escuchar las demandas, difundir información pública, ayudar en la realización de trámites y en la inscripción a programas y convocar a las distintas actividades municipales. Sin embargo, posteriormente, las Comunas comenzaron también a encargarse de los reclamos de servicios a través de las cuadrillas.

En particular, la participación ciudadana integra la dimensión vinculada al *tipo de democracia local*, que, como mostramos, en el caso de las UMIs estuvo presente al comienzo de la implementación, a partir de la colaboración voluntaria de las madres en las actividades sociales y comunitarias realizadas, pero también en el dictado ad honorem de diferentes talleres. Además, el programa solía trabajar en acciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil como iglesias y clubes de barrio. Por su parte, la idea inicial de Curutchet cuando creó COMunAs era que fuese una instancia donde la ciudadanía pudiese conversar, debatir, presentar sus proyectos y que el Municipio los impulsara (tareas que no lograban desarrollarse en las UMIs debido a su foco en la asistencia social y las actividades educativas, culturales y deportivas). En ese marco, las Comunas incluyen el apoyo a las Simples Asociaciones y el desarrollo de las Juntas Vecinales. Es decir que, actualmente, la política de descentralización submunicipal de Marcos Paz está pensada para que sea el programa COMunAs quien canalice la dimensión participativa.

Por otro lado, dentro de la dimensión democracia local, dimos cuenta de la forma de elección de las líderes territoriales. En ambos programas las referentes son mujeres, lo cual se alinea con el crecimiento de los liderazgos femeninos en el nuevo modelo de gestión que observa García Delgado (1997) y que es característico también de los proyectos innovadores (Cravacuore, 2003). A su vez, suelen ser las mujeres quienes se encargan de las tareas de cuidado y quienes están pendientes de las necesidades barriales, lo cual se relaciona con algunas de las funciones de los programas analizados. Las referentes son elegidas por las autoridades municipales con el requisito de ser residentes de los barrios donde se instalan las UMIs y Comunas, ya que eso les otorga conocimiento de los vecinos y las vecinas y de las realidades vivenciadas.

Son precisamente esas características de las referentes las que nos permiten entender la dimensión referida al *vínculo político y la distribución de poder*. Sobre todo, teniendo en cuenta que el gobierno de Curutchet irrumpió en la escena política sin una gran estructura y con poco conocimiento de las particularidades de cada barrio y de sus habitantes, lo cual le impedía generar el acercamiento que la ciudadanía estaba demandando en ese momento. Es entonces que la distribución de poder hacia las referentes cobra sentido, como mediadoras que le permiten al gobierno central generar un vínculo con la sociedad. Por ende, si bien carecen de la capacidad de tomar decisiones estructurales acerca de los programas y de administrar su propio presupuesto, las referentes de UMIs y las Comuneras cumplen un rol político fundamental por su capacidad de llegada a la ciudadanía. Son ellas quienes reciben y van en busca de los vecinos y las vecinas; quienes comunican, escuchan y contienen.

Lo analizado en estas dimensiones nos permitió definir la ciudad de Marcos Paz como *especial desconcentrada*, en términos de Grin et al. (2017), a partir de su política de descentralización. Esto es, aunque la autoridad sigue recayendo en el gobierno central y las referentes de UMIs y Comunas no son elegidas por el voto popular, no se trata de un simple proceso de desconcentración porque, como sostiene nuestra hipótesis, *la política de descentralización submunicipal en Marcos Paz evidencia una forma de gestionar y construir territorialmente diferente a la tradicional, para abordar nuevos temas de agenda local*. Es decir, no se limita a las funciones tradicionalmente asignadas a los municipios, que las experiencias de este tipo en el país han reproducido. Por el contrario, a través de la descentralización en Marcos Paz, se ha logrado dar respuesta a las demandas sociales, culturales, educativas y participativas de la comunidad, siendo ese uno de sus **alcances** más significativos. Y con ello, siguiendo a Borja (2011), se está generando un avance desde la desconcentración hacia la descentralización.

Como parte de los alcances de la política de descentralización también podemos destacar el trabajo territorial llevado adelante por las referentes de UMIs y las Comuneras que cumplen un rol político clave. Asimismo, otro de los alcances es la exitosa coordinación con diversas áreas, tales como salud, cultura, deportes, derechos humanos, género, higiene y ecología urbana, lo cual posibilita el desarrollo

de ambos programas. Esto último identificado como una de las falencias de los casos de descentralización relevados.

Sin embargo, como parte de nuestro objetivo, también hemos identificado algunas **limitaciones** en la política analizada. Principalmente cierta superposición de funciones entre las UMIs y las Comunas: la difusión de los programas que se acercan a los barrios en determinadas fechas (Jornadas Barriales, “Tu municipio en el Barrio”, Postas Sanitarias), la atención de trabajadoras y trabajadores sociales en las sedes, la realización de festejos institucionales y la participación en viajes recreativos. Por otro lado, hicimos mención a la instalación, en un mismo predio del barrio Nuestra Señora de La Paz, de tres instancias gubernamentales (la UMI, la Comuna 6 y el CIC), justamente contradiciendo el principio de descentralización. Todo ello deriva en la poca claridad de la ciudadanía respecto a las diferencias entre los dos programas, siendo ese uno de los puntos que Borja (2011) y Grin et al. (2023) mencionan como crítica a los procesos de descentralización submunicipal.

A nuestro parecer, otra de las principales limitaciones es la falta de información y difusión acerca de las Sedes Comunales existentes y dónde se ubican. Adicionalmente, en las sedes efectivamente creadas, a las Comuneras se les dificulta realizar su doble tarea de atender presencialmente y recorrer el territorio, quedando muchas veces el espacio cerrado.

Por otro lado, si bien los avances hacia la participación ciudadana han sido significativos respecto de otras experiencias de descentralización submunicipal, también allí hemos encontrado límites en su desarrollo. Respecto a las UMIs, el involucramiento vecinal directo en la implementación del programa ha ido menguando. En COMunAs, la presencia de instrumentos participativos es mayor, en línea con sus objetivos, pero ese aspecto pareciera quedar relegado en relación con el eje ligado a la atención de reclamos de servicios básicos e higiene urbana. Más aún, aunque el Presupuesto Participativo aparece en la información institucional como parte del programa, no ha sido posible verificar su aplicación en el distrito.

Finalmente, sobre todo en los últimos años, se viene presentando una limitación presupuestaria que conlleva la reducción de personal, de Sedes Comunales, de viajes recreativos y la imposibilidad de incorporar recursos materiales (como

computadoras para uso público en todas las sedes). Esto conduce a que las UMIs deban generar su propia “caja chica” para solventar algunos gastos.

En base a la identificación de las problemáticas y propósitos no cumplidos podemos determinar los **desafíos** de la política de descentralización submunicipal del municipio y señalar algunas recomendaciones que organizamos recuperando las dimensiones de análisis con las que trabajamos a lo largo del texto. En lo que refiere a la organización administrativa se hace necesario, en primer lugar, y a modo más estructural, comenzar a respaldar la política a través de normativas para otorgarles sostenibilidad en el tiempo, dado que a la fecha es casi nula la institucionalización en este plano y ello podría volverla más inestable. En segundo término, consideramos relevante diferenciar los programas UMIs y COMunAs, comunicando claramente sus distintos objetivos y funciones a la ciudadanía, teniendo en cuenta que han ido sufriendo modificaciones a lo largo de la implementación, lo que genera mayor confusión. En la medida de lo posible, sería adecuado no superponer instancias gubernamentales de descentralización en los mismos espacios físicos y priorizar barrios que aún no cuentan con presencia institucional. Al respecto, todavía queda pendiente la inauguración de 3 Sedes Comunales para completar las zonas en las que fue dividido el distrito a partir de la creación del programa COMunAs y, además, debería difundirse de forma clara dónde se encuentran las ya existentes, con sus respectivos horarios de atención. Asimismo, aunque quizás de más difícil alcance en el contexto económico actual, sería beneficioso poder contar con mayores recursos para la implementación de ambos programas. En particular, veíamos que las principales demandas referían a recursos para la creación de las Sedes Comunales faltantes, el incremento de personal, el sostenimiento de las actividades recreativas, insumos informáticos y camiones para el área de servicios.

En cuanto a la dimensión referida al tipo de democracia local, la política puede seguir desarrollando la participación ciudadana que, como mencionamos anteriormente, ha quedado relegada en vista de la priorización de las demandas vecinales vinculadas a servicios públicos. En ese sentido, podrían ampliarse las incumbencias de las Comuneras respecto a las instancias participativas ya que actualmente sus funciones son limitadas al respecto. Sería conveniente también fomentar la expansión de las Juntas Vecinales en todos los barrios, otorgándoles mayor jerarquía a las problemáticas que allí se tratan y, adicionalmente debería

avanzarse en la implementación y/o difusión del Presupuesto Participativo dado que no hay registros de su actividad hasta el momento.

Por último, respecto a las recomendaciones en torno al vínculo político y la distribución del poder, consideramos que resultaría conveniente avanzar hacia una descentralización política, otorgando mayor autonomía, poder de decisión y control presupuestario a las referentes de UMI y las Comuneras.

El estudio de la descentralización submunicipal en Marcos Paz nos permite comprender, en forma más amplia, las incumbencias, capacidades y la posibilidad de respuesta de los gobiernos locales argentinos -elementos que nos señalaba Ruete (2019) como relevantes-. En primer lugar, como hemos estado desarrollando, en Marcos Paz podemos vislumbrar, analizando la implementación de la política de descentralización, la ampliación de las incumbencias de los municipios argentinos, los cuales vienen desplegando nuevas funciones que escapan a las tradicionales, dando respuesta a diversas cuestiones sociales y respondiendo a múltiples demandas de la ciudadanía. Esto se evidencia como un proceso que lleva largos períodos de desarrollo y que se instaló como parte del quehacer de la gestión local. Como segundo punto, el caso nos muestra las innovaciones en materia de políticas públicas que pueden generarse para mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales. De este modo, la descentralización -en tanto estrategia de innovación- les permite a los municipios responder a los desafíos que les va presentando el contexto. Por ejemplo, ante la pandemia de COVID-19, tanto las referentes de UMI como las Comuneras, redefinieron sus funciones y posibilitaron una adaptación rápida a las nuevas demandas, gracias a una estructura descentralizada preexistente.

Entonces, considerando la ampliación de funciones y la estrategia de innovación llevada adelante, la descentralización submunicipal de Marcos Paz da cuenta de las nuevas maneras de gestionar lo local que pueden ponerse en marcha para acercarse al territorio y responder más ágil y adecuadamente a las demandas ciudadanas. Así, la política de Marcos Paz, aún sin contar con algunas características que la literatura considera como impulsoras de la descentralización submunicipal, permitió achicar la distancia que implicaba dirigirse al Palacio Municipal, en un distrito tan extenso territorialmente y con zonas rurales -siendo la

descentralización rural algo poco común en América Latina, de acuerdo con Grin et al. (2023)-. Pero, además, esa nueva forma de contacto se dio desde una perspectiva de cercanía e involucramiento, con instancias de co-creación propias de los proyectos innovadores. De esta manera, las nuevas formas de gestionar permitieron la ampliación de la democracia local, la vinculación con actores no estatales y cierta distribución del poder político. En relación con las capacidades, nos preguntamos, a modo de línea futura de indagación, si estos nuevos modos descentralizados de gestionar lo local impactan en el plano de las capacidades de los municipios. Si bien este tema no fue foco de nuestro análisis, creemos oportuno señalar que aquí hay una línea para continuar trabajando. Al evidenciar cómo los procesos de descentralización aumentan la capacidad de respuesta de los gobiernos locales encontramos algunas pistas para responder a este interrogante, pero, se hace necesario un estudio específico para poder dar cuenta de este fenómeno en toda su complejidad.

Por todo lo expuesto, consideramos que el estudio del caso de Marcos Paz realizado en esta tesis nos permite aportar mayor conocimiento a un área de vacancia como lo es la descentralización submunicipal. Sobre todo, teniendo en cuenta que la política analizada ha obtenido logros significativos, susceptibles de ser replicados en otras experiencias. Marcos Paz no sólo superó las funciones tradicionales en sus programas de descentralización -a diferencia de las políticas de otros municipios- sino que también consiguió sostenerlo en el tiempo, profundizando sus alcances a largo plazo y con un gran potencial de acercarse a lo planteado en los modelos teóricos de descentralización.

Bibliografía

Agosto, G. (2010). *El proceso de descentralización en la República Argentina. Si Somos Americanos*, Revista de Estudios Transfronterizos, vol. X (1), 81-101. Universidad Arturo Prat, Santiago, Chile.

Altavilla, C. (2018). *Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia*. Revista Studia Politicae, 45.

Álvarez Varela, M., Soto, C. y Spinosa, L. (2021). *Gestión local y demanda alimentaria durante la pandemia: el Programa Alimentario Municipal de Ituzaingó. Ciudadánías*. Revista de Políticas Sociales Urbanas, (8). Recuperado de <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/1120>

Annunziata, R. (2010). Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón. En P. Alegre et al., *Las izquierdas latinoamericanas*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Arroyo, D. (2003). *Las políticas sociales*. Ateneo de políticas sociales, Centro de documentación en políticas sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Arroyo, D. (2003b). Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. *Jefatura de Gabinete de Ministros (pp.199-218): Desarrollo Local*. JGM, Buenos Aires.

Badía, G. (2000). Sobre la innovación en la gestión local. En D. Cravacuore y G. Badía (comp.), *Experiencias Positivas en Gestión Local*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes–Universidad Nacional de General Sarmiento–Instituto de Documentación e Información.

Barlassina, M. J. (2012). Repensando la incidencia en las políticas sociales: el rol de las organizaciones sociales dentro de los consejos consultivos en Morón. En *XI Seminario de RedMuni: “Repensando la Agenda Local”*, 19 y 20 de octubre de 2012, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Barzelay, M. y Cortázar, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Instituto Interamericano

para el Desarrollo Social-Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC Estados Unidos, 69.

Borja, J. (2011). Descentralización. Una cuestión de método. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, 239.

Cao, H. (2020). *La gestión pública en un país federal*. Cuadernos del INAP (CUINAP), 28.

Carmona R. (2018). El presupuesto participativo en materia político-institucional: alcances y desafíos en ciudades argentinas. En R. Carmona y A. López Accotto (Comps.), *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Carmona, R. y Anzoategui, M. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En A. Rofman (comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón* (pp. 217-257). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cassano, D. y Krakowiak, F. (2000). La construcción de la memoria municipal y la innovación en la gestión de gobierno. En D. Cravacuore y G. Badía (comp.), *Experiencias Positivas en Gestión Local*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes–Universidad Nacional de General Sarmiento–Instituto de Documentación e Información.

Cravacuore, D. (2002). El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses. En *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*.

Cravacuore, D. (2003). El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses. En *VI Congreso*

Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Cravacuore, D. (2009). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. En G. Delamaza y D. Flores (Eds.), *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana* (pp.162-181). Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.

Cravacuore, D. (2009b). Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. En G. Molina (coord.), *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial Hacia un Mundo Innovador* (pp. 149 a 170). Mendoza, Argentina: Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Cravacuore, D. (2020). La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales. En S. Ilari y D. Cravacuore (comp.), *Gobierno, Política y Gestión Local en Argentina* (pp. 12-23). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3824>

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

Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). El municipio argentino: de la administración al gobierno local. En J. Flores y A. Alfonso, *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*, (pp. 189-204). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Coelho, R. (2021). *The intra-municipal decentralization process in São Paulo*. Revista de Sociología e Política, 28. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/wcgKJFYNJktTwbBd3tSww5L/#>

CONABIP (2018). *Biblioteca Popular Gral. San Martín, Marcos Paz - Buenos Aires*. Programa Biografías de Bibliotecas Populares. Recuperado de: https://www.conabip.gob.ar/sites/default/files/Biografia_1998.pdf

Cormick, H. (1997). Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense. En D. García Delgado (comp.), *Hacia un nuevo modelo de*

gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, 315-328.

de la Fuente, J. M. R., y Cossani, M. C. V. (Eds.). (2016). *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Universidad Autónoma de Chile.

Frederic, S., y Masson, L. (2006). Hacer política en la Provincia de Buenos Aires: representación y profesión política en los '90. *Jornadas de Historia Política del Gran Buenos Aires en el S. XX*. Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires, 22.

Foglia, C., y Rofman, A. (2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 113-145.

Gattoni, M. (2010). Dispositivos Participativos en el Municipio Bonaerense de Morón: Reflexiones en Torno al Estado Local, la Ciudadanía y la Legitimidad Democrática *Opera*, (10), 83. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2056464

García, R. T. (2020). *Desconcentración municipal en España: los casos comparados de Madrid y Barcelona*. Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, (28), 77-92.

García Delgado, D. (1997). Introducción. Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión. En D. García Delgado (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Ghirardi, H. (2000). *La Modernización del Estado Municipal en la Ciudad de Rosario*. Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/administrac.PDF>

Grandinetti, R. M. (2018). *Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias*. GIGAPP Estudios Working Papers, 5 (98-110), 506-525.

Grin, E. J., Bonivento, J. H., y Abrucio, F. L. (2017). *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Grin, E. J., Hernández-Bonivento, J., & Abrucio, F. L. (2023). 25. Intra-municipal decentralization: going below traditional tiers of government. En F. Tales, *Handbook on Local and Regional Governance* (pp. 375-392). Recuperado de: https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=R--nEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA375&dq=descentralizaci%C3%B3n+submunicipal&ots=KVRh7BbfVm&sig=WTeeu9jBGbjAvl6m7sQcdwGNhKw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Gusella, C. (1998). *La descentralización en Córdoba: los centros de participación comunal*. CEPAL. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d0ddc4dd-5107-4875-9e2a-bc1dc25ce94/content>

Hauria, M., y Valle, M. (2019). Del programa " Ellas Hacen" al " Hacemos Futuro": transición de derechos a beneficios. En *XI Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: "Disputas por el Estado, la democracia y las políticas públicas. Concentración de la riqueza y poder popular"*. La Plata, septiembre de 2019. Recuperado de: https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/95685/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ilari, S. (2002). *Proyectos innovadores de gestión local articulada en el Conurbano Bonaerense. Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Ediciones al Margen.

Ilari, S (2020). Diez problemas recurrentes de los diseños de los proyectos públicos municipales. En S. Ilari y D. Cravacuore (comp.), *Gobierno, Política y Gestión Local en Argentina*, (pp. 104-118). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Liberman, A. (2017). El Proceso de Descentralización y Gobernanza en Argentina: el caso de la ciudad Autónoma de Buenos Aires. En E. Grin et al., *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina* (pp. 209-234). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

López Accotto, A., Martínez, C. R., Grinberg, I., y Mangas, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Manzanal, M. (2006). Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones. *Crítica en Desarrollo, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, (1), 37-60.

Marsiglia, J. (1997). La gestión social a nivel local: temas y actores en un escenario cambiante en García Delgado D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en la Argentina*. Oficina de publicaciones del CBC, 315-328.

Martinez, C. (2018). La evolución del presupuesto participativo en la Argentina. En R. Carmona y A. López Accotto (Comps.), *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública. Argentina*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Narodowski, P. y Nafria, G. (2012). La submunicipalización como forma de construir territorio dentro del actual modelo de desarrollo nacional. En *XI Seminario Redmuni "Repensando la agenda local"*, 18 y 19 de octubre de 2012. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Narodowski-Nafria%20RedMuni2012.pdf>

Natalucci, A. L. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales: El caso del programa "Argentina Trabaja". *Revista perspectivas de políticas públicas*, 2 (3), 126-147. Recuperado de: <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/614/648>

Palma Arce, C., & Soldano, D. (2010). Capital espacial y movilidad cotidiana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Una propuesta analítica y empírica. En A. Rofman (comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pautassi, L., Rossi, J., & Campos, L. (2003). Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?, Asociación Argentina de especialistas. En *Estudios del Trabajo (ASET)*, 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 13-16 agosto de 2003. Buenos Aires.

Reese, E. (2001). *Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes*. Buenos Aires: CEPAL.

Robin, S., Iazzetta, O., y Pérez Moncunill, E. (2005). La participación ciudadana en el control de gestión de las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario. En *IV Congreso de Administración Pública y VII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Rosario: mimeo.

Rubio, J. (2012). *Descentralización urbana para el gobierno de las ciudades: tensiones y aprendizajes según la experiencia internacional*. Documento de trabajo N°102. Buenos Aires: CIPPEC.

Ruete, Rodrigo (2019). “La otra mejilla”: un análisis del rol de las delegaciones municipales y su relación con las áreas centrales en la atención de demandas vecinales en el Municipio de Almirante Brown (2015 - 2019). *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en la incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”*. Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad de San Martín, 17 al 20 de junio de 2019.

Rofman, A., Suárez, A. L., Palma Arce, C., Soldano, D., González Carvajal, M. L., Anzoategui, M., y Moreno, V. E. (2010). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Rofman, A. y Foglia, C. (2019). Municipios del conurbano: una gestión pública para el siglo XXI. Documento del Observatorio del Conurbano Bonaerense, *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”*. Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio de 2019.

Rodriguez, P. G. (2009). Fuentes conceptuales del modelo de gerenciamiento social del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano de la provincia de Bs. As. *VIII Reunión de Antropología del Mercosur, "Diversidad y poder en América Latina"*. Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Segura, R., & Cosacov, N. (2019). *Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr*. Ciencia, tecnología y política, año 2 (2). Recuperado de: https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/75335/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Smulovitz, C., y Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En A. Clemente y C. Smulovitz (Comps.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo–IIED-AL.

Svampa, M. (2011). *Tras las lecturas y las huellas de diciembre de 2001*. Recuperado de: <https://maristellavampa.net/wp-content/uploads/2022/05/tras-las-huellas-de-diciembre-de-2001-publicado-en-La-grieta-autores-varios.pdf>

Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

Villalobos, C. (2018). *Desafíos de la innovación pública en municipalidades*. InterNaciones, 5 (13), 43–59. Recuperado de: <https://doi.org/10.32870/in.v5i13.7065>

Fuentes consultadas

Normativa:

Decreto Nacional N°332/2022: Régimen de Segmentación de Subsidios

Ley Provincial N°1244/1878: Creación del Partido de Marcos Paz

Ley Provincial N°6769/1958: Ley Orgánica de las Municipalidades

Ordenanza Municipal N°18/2004

Ordenanza Municipal N°29/2004

Ordenanza Municipal N°18/2006

Ordenanza Municipal N°33/2008

Ordenanza Municipal N°41/2008

Ordenanza Municipal N°23/2012

Ordenanza Municipal N°29/2012

Ordenanza Municipal N°23/2013

Ordenanza Municipal N°23/2021

Apertura de sesiones 2015

Apertura de sesiones 2023

Organigrama Municipal 2023

Fuentes institucionales:

Sitio web del Municipio de Marcos Paz: <https://www.marcospaz.gov.ar/>

Redes Sociales del programa UMIs: <https://www.facebook.com/UMIsM.paz/>

Redes Sociales del programa COMunAs: <https://www.facebook.com/comunasmmp>

Fuentes periodísticas:

Portal Punto de noticias: <https://marcospaznoticias.com/>

Portal Hora de informarse: <https://www.horadeinformarse.com.ar/>

Entrevistas realizadas:

Laura Funes (ex Directora de los programas UMIs y COMunAs), 29 de septiembre de 2023.

Karina Churín (ex Coordinadora de UMIs), 29 de febrero de 2024.

Daniela (actual Comunera), 16 de marzo de 2024.

Daiana Cadillac (ex Coordinadora Zonal de UMIs y actual Subsecretaria de Participación), 21 de marzo de 2024.

Anexo

Guía de pautas entrevista a funcionarias

Datos de la entrevistada

¿Qué cargos vinculados a las políticas de descentralización ocupaste y en qué períodos?

UMIs

Diseño del programa

¿Cuándo y cómo surgió el programa UMIs?

¿Por iniciativa de quién?

¿En qué contexto social y político?

¿Con la participación de qué actores (políticos, de la sociedad civil, privados)?

¿Con qué objetivos?

¿Cómo se vincula la llegada de la nueva gestión de gobierno en 2003 con la política de descentralización y la creación de las UMIs, en particular? (Si no surge de las preguntas anteriores).

¿Fue plasmado en un documento?

¿Se estableció un presupuesto?

Implementación del programa

¿Cuándo y dónde se creó la primera UMI?

¿Cómo se definía la creación de cada nueva UMI? ¿Cómo se elegía la ubicación?

¿Los espacios físicos eran propios o alquilados?

¿Cómo era la estructura organizativa de ese momento? ¿Cómo funcionaba la bajada del programa al territorio?

¿Cómo se eligieron las referentes municipales? ¿Fue una decisión programada que todas sean mujeres?

¿Cómo se definían las actividades a realizarse en cada UMI?

¿Cómo se acercaban los vecinos y vecinas? ¿Qué rol ocupaban?

¿Participaban organizaciones sociales, barriales y/o políticas?

¿Cómo creés que las UMIs fueron percibidas por la comunidad?

¿Cuáles creés que fueron los logros más destacables de las UMIs durante el período en que formaste parte del programa?

¿Qué problemáticas o desafíos identificaste?

¿Cómo fue evolucionando el programa desde sus inicios hasta el último tiempo en que estuviste a cargo? ¿Hubo cambios de autoridades, perspectivas, funciones?

¿Hubo aspectos planificados que tuvieron que modificarse durante la implementación?

COMunAs

Diseño del programa

¿En qué contexto surgió el programa?

¿Por qué decidieron complementar la política de descentralización con la creación de las Comunas?

Implementación

¿Cuáles son las funciones de la Comunas? ¿Qué actividades se realizan en las sedes comunales?

¿Qué aportaron las Comunas a los barrios?

¿Qué limitaciones percibiste durante tu gestión?

¿En qué se diferencian de las UMIs? ¿Los roles de las referentes y de los vecinos y las vecinas son distintos?

¿Hubo superposición de objetivos y funciones entre ambas políticas?

¿En qué consiste el programa de Presupuesto Participativo? ¿Cuándo inició?
¿Cómo se lleva a cabo? ¿Qué logros alcanzó? ¿Qué dificultades encontraste?

¿Qué son las Juntas vecinales? ¿Cómo se conforman? ¿Cómo realiza el programa Comunas el seguimiento de las mismas? ¿Qué impacto percibiste?

¿En qué consiste el Programa Jornadas Barriales? ¿Y el programa Tu municipio en el barrio? ¿En qué se diferencian entre sí? ¿Se superponen con las funciones y objetivos de las UMI y las sedes comunales? ¿Cómo se vinculan y complementan entre sí todas estas políticas?

Cierre

¿Cómo definirías la política de descentralización del municipio?

¿Considerás que cumplió el objetivo propuesto en 2004?

¿Hay algo más que te gustaría agregar a la entrevista?

Muchas gracias.

Guía de pautas entrevista a Daniela (Comunera)

¿Cuál es tu rol en COMunAs?

¿Trabajás en una sede comunal? ¿En cuál? ¿Dónde se ubica?

¿Cuándo se inauguró?

¿Cuándo y en qué horario atienden?

¿Qué tareas realizan?

¿Cuánta gente trabaja en la sede? ¿Qué tarea realiza cada una?

¿Con qué recursos cuentan (maquinarias, elementos, etc)?

¿Cuentan con un presupuesto propio?

¿Cómo es la estructura de la Dirección de Comunas? ¿Tenés contacto con ella?

¿Realizás recorridas?

¿Trabajan con el programa de Presupuesto Participativo? ¿Cuándo inició? ¿Cómo se lleva a cabo? ¿Qué logros alcanzó? ¿Qué dificultades encontraste?

¿Funcionan las Juntas vecinales? ¿Cómo se conforman? ¿Cómo realizan el seguimiento de las mismas? ¿Qué impacto percibiste?

¿Trabajan con el Programa Jornadas Barriales? ¿Y el programa “Tu municipio en el barrio”? ¿En qué se diferencian entre sí?

¿Sabés qué otras sedes comunales existen? ¿Estuvieron todas desde el principio? ¿O cómo y en qué momento fueron surgiendo?

¿Qué aportaron las Comunas a los barrios?

¿Qué limitaciones o dificultades encontrás?

¿En qué se diferencian de las UMIs? ¿Los roles de las referentes y vecinos son distintos? ¿Cómo se vinculan y complementan entre sí estas políticas?

Muchas gracias.