



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**FACULTAD DE PERIODISMO Y COMUNICACIÓN SOCIAL**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DEL DICHO  
AL HECHO.**

**Un análisis comparado de las políticas y estrategias comunicacionales en  
los municipios bonaerenses de Avellaneda, Berisso y La Plata 2011-2019.**

**AUTOR: Diego Furnari**

**DIRECTORA: Dra. Natalia Aruguete**

**CO-DIRECTOR: Dr. Ricardo Sebastián Piana**

2022

## **Agradecimientos**

En primer lugar, a mis padres. Desde que tengo uso de razón siempre me apoyaron sin condicionamientos, sin peros, sin prejuicios ni presiones. Fueron, son y serán un ejemplo constante.

En segundo lugar, a mi mujer y mis hijos. Sostén en tiempos difíciles y compañía en instancias decisivas. Siempre a mi lado dándome motivos para mejorar y crecer.

En tercer lugar, a mis directores. Tanto Natalia como Sebastián son profesionales increíbles, pero, sobre todo, excelentes personas. Aprendí y crecí junto a ellos durante todo este tiempo.

En cuarto lugar, a la Universidad Nacional de La Plata, a la facultad de periodismo y Comunicación Social y a todo el personal y plantel docente del Doctorado en Comunicación quienes siempre estuvieron atentos y predispuestos a brindar colaboración.

Finalmente, a todos aquellos amigos, colegas, funcionarios, actores políticos y sociales que, de alguna manera u otra fueron parte de este proceso y que aportaron desde su lugar para alcanzar el objetivo.

## INDICE

Presentación .....	8
Introducción .....	13
1ª PARTE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS .....	19
Capítulo I. Objetivos y fundamentos.....	20
1.1 Presentación del tema.....	20
1.2 Objetivos general y específicos.....	21
1.3 Justificación.....	23
El escenario político .....	25
Capítulo II. Estado del arte o ¿qué se dijo hasta ahora?.....	30
2.1 Introducción .....	30
2.2 Los cambios en las estructuras de poder .....	31
2.3 Los gobiernos locales y su posicionamiento estratégico.....	37
2.4 Procesos políticos y gobiernos locales en la Argentina.....	42
2.5 Hacia un modelo de gobernanza local.....	45
2.6 De la gobernanza hacia modelos participativos y de transparencia local.....	50
2.6.1 Gobierno abierto y gobernanza local.....	51
2.6.2 La participación ciudadana en el marco de las nuevas estrategias de gobernanza local .....	54
2.6.3 Los antecedentes que vinculan la transparencia con las nuevas estrategias de gobierno local .....	59
Capítulo III. Enmarcando los conceptos .....	66
3.1 Introducción .....	66
3.2 Abriendo las puertas del gobierno.....	67
Los componentes del gobierno abierto.....	68
3.3 La sociedad de la transparencia.....	74
Los componentes de la transparencia.....	81
La rendición de cuentas.....	84
Canales de interacción.....	89
Acceso a la información pública.....	92
3.4 Participando de las decisiones públicas.....	99
Los componentes de la participación ciudadana.....	102
La disponibilidad de información pública.....	102

La existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno.....	106
La participación en el ciclo de políticas públicas.....	111
3.5 El diseño de la política pública o cómo pensar transformaciones sociales.....	115
Las etapas del ciclo de política pública.....	120
3.6 Las estrategias de comunicación política.....	123
3.6.1 La Comunicación electoral.....	126
3.6.2 La comunicación gubernamental.....	129
2ª PARTE: PRECISIONES METODOLÓGICAS.....	136
Capítulo IV. Estrategia y criterios metodológicos.....	137
4.1 La estrategia metodológica.....	137
4.2 Objeto de estudio y universo de análisis.....	138
4.3 Comparando casos.....	138
¿Por qué?.....	138
¿Comparando qué?.....	142
¿En qué momento de la investigación?.....	144
4.4 Observación indirecta.....	144
¿por qué?.....	145
¿a quién?.....	146
¿En qué momento de la investigación?.....	146
4.5 Las entrevistas.....	148
¿por qué?.....	148
¿a quién?.....	149
¿En qué momento de la investigación?.....	150
4.6 Análisis documental y de contenido.....	150
¿por qué?.....	150
¿sobre qué corpus?.....	152
¿En qué momento de la investigación?.....	152
4.7 A modo de síntesis.....	152
3ª PARTE: DESARROLLO ANALÍTICO Y RESULTADOS.....	158
Capítulo V. Presentación de los casos.....	159
5.1 Conociendo los territorios.....	159
5.2 Georeferenciando La Plata.....	161

5.2.1 Historia y contexto político reciente .....	162
5.2.2 Del poder Ejecutivo local.....	162
5.3 Georeferenciando la ciudad de Berisso .....	165
5.3.1 Historia y contexto político reciente .....	166
5.3.2 Del poder Ejecutivo local.....	167
5.4 Georeferenciando Avellaneda .....	169
5.4.1 Historia y contexto político reciente .....	169
5.4.2 Del poder Ejecutivo local.....	171
5.5 No hay política sin territorio .....	172
Capítulo VI. Caso #1 La Plata (2011-2019).....	175
6.1 Introducción .....	175
6.2 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Pablo Bruera (2011-2015).....	176
6.2.1 Rendición de cuentas.....	177
6.2.2 Canales de interacción.....	186
6.2.3 Acceso a la información pública .....	189
6.3 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Julio Garro (2015-2019).....	196
6.3.1. Rendición de cuentas.....	197
6.3.2. Canales de interacción.....	207
6.3.3. Acceso a la información pública .....	212
6.4 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Pablo Bruera (2011-2015)	220
6.4.1 Canales de interacción.....	221
6.4.2 Participación en el ciclo de políticas públicas.....	225
6.4.3 Disponibilidad de información pública .....	231
6.5 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Julio Garro (2015-2019).	234
6.5.1 Canales de interacción.....	235
6.5.2 Participación en el ciclo de políticas públicas.....	239
6.5.3 Disponibilidad de información pública .....	244
6.6 Comunicación electoral y de gobierno de Pablo Bruera (2011-2015) .....	248
6.6.1 La campaña electoral.....	248
6.6.1.1 Definición de la agenda.....	249
6.6.1.2 Construcción de los discursos e imagen de campaña.....	251

6.6.2	La comunicación gubernamental.....	253
6.6.2.1	El mito de gobierno .....	253
6.7	Comunicación electoral y de gobierno de Julio Garro (2015-2019) .....	261
6.7.1	La campaña electoral.....	261
6.7.1.1	Definición de la agenda.....	261
6.7.1.2	Construcción de los discurso e imagen de campaña .....	265
6.7.2	La comunicación gubernamental.....	266
6.7.2.1	El mito de gobierno .....	267
Capítulo VII.	Caso #2 Berisso (2011-2019).....	277
7.1	Introducción .....	277
7.2	Estrategias de transparencia durante el gobierno de Enrique Slezack (2011-2015).....	278
7.2.1	Rendición de cuentas.....	279
7.2.2	Canales de interacción.....	284
7.2.3	Acceso a la información pública .....	288
7.3	Estrategias de transparencia durante el gobierno de Jorge Nedela (2015-2019).....	291
7.3.1.	Rendición de cuentas.....	292
7.3.2.	Canales de interacción.....	299
7.3.3.	Acceso a la información pública .....	302
7.4	Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Enrique Slezack (2011-2015) .....	307
7.4.1	Canales de interacción.....	308
7.4.2	Participación en el ciclo de políticas públicas.....	309
7.4.3	Disponibilidad de información pública .....	314
7.5	Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Jorge Nedela (2015-2019) .....	317
7.5.1	Canales de interacción.....	317
7.5.2	Participación en el ciclo de políticas públicas.....	320
7.5.3	Disponibilidad de información pública .....	324
7.6	Comunicación electoral y de gobierno de Enrique Slezack (2011-2015) .....	328
7.6.1	La campaña electoral.....	328
7.6.1.1	Definición de la agenda.....	329
7.6.1.2	Construcción de los discursos e imagen de campaña .....	330
7.6.2.1	El mito de gobierno .....	332

7.7 Comunicación electoral y de gobierno de Jorge Nedela (2015-2019) .....	337
7.7.1 La campaña electoral.....	338
7.7.1.1 Definición de la agenda.....	338
7.7.1.2 Construcción de los discurso e imagen de campaña .....	340
7.7.2 La comunicación gubernamental.....	342
7.7.2.1 El mito de gobierno .....	343
Capítulo VIII. Caso #3 Avellaneda (2011-2019).....	353
8.1 Introducción .....	353
8.2 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Jorge Ferraresi (2011-2015).....	354
8.2.1 Rendición de cuentas.....	355
8.2.2 Canales de interacción.....	358
8.2.3 Acceso a la información pública .....	361
8.3 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Jorge Ferraresi (2015-2019).....	365
8.3.1 Rendición de cuentas.....	365
8.3.2 Canales de interacción.....	370
8.3.3 Acceso a la información pública .....	373
8.4 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Jorge Ferraresi (2011-2015) .....	377
8.4.1 Canales de interacción.....	377
8.4.2 Participación en el ciclo de políticas públicas.....	380
8.4.3 Disponibilidad de información pública .....	385
8.5 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Jorge Ferraresi (2015-2019) .....	389
8.5.1 Canales de interacción.....	389
8.5.2 Participación en el ciclo de políticas públicas.....	392
8.5.3 Disponibilidad de información pública .....	398
8.6 Comunicación electoral y de gobierno de Jorge Ferraresi (2011-2015) .....	400
8.6.1 La campaña electoral.....	401
8.6.1.1 Definición de la agenda.....	401
8.6.1.2 Construcción de los discursos e imagen de campaña .....	402
8.6.2 La comunicación gubernamental.....	404
8.6.2.1 El mito de gobierno .....	405
8.7 Comunicación electoral y de gobierno de Jorge Ferraresi (2015-2019) .....	411

8.7.1 La campaña electoral.....	411
8.7.1.1 Definición de la agenda.....	411
8.7.1.1 Construcción de los discursos e imagen de campaña.....	412
8.7.2 La comunicación gubernamental.....	414
8.7.2.1 El mito de gobierno.....	415
Capítulo IX. Sistematización de similitudes y diferencias.....	427
Similitudes y diferencias.....	427
Estrategias de transparencia en La Plata 2011-2015 vis 2015-2019.....	427
Estrategias de participación ciudadana en La Plata 2011-2015 vis 2015-2019.....	430
Estrategias de transparencia Berisso 2011-2015 vis 2015-2019.....	433
Estrategias de participación ciudadana Berisso 2011-2015 vis 2015-2019.....	436
Estrategias de transparencia en Avellaneda 2011-2015 vis 2015-2019.....	439
Estrategias de participación ciudadana en Avellaneda 2011-2015 vis 2015-2019.....	442
Estrategias de transparencia en La Plata, Berisso y Avellaneda.....	445
Estrategias de participación ciudadana en La Plata, Berisso y Avellaneda.....	448
Conclusiones.....	450
Consideraciones y reflexiones finales.....	451
Bibliografía.....	463

## Presentación

La vida y el desarrollo profesional no son más que la continuidad de los esfuerzos cotidianos enlazados en un proceso de crecimiento más o menos constante. En ese marco y gracias a las herramientas, discusiones y debates producidos al interior del Doctorado en Comunicación, se decidió desarrollar la presente investigación como una continuación o, mejor dicho, la profundización de diversos trabajos e investigaciones. En primer lugar, la tesis<sup>1</sup> titulada “Construyendo procesos de integración. Un análisis comunicacional sobre el presupuesto participativo en el barrio Altos de Hernández” del año 2014; en segundo lugar, como consecuencia de diferentes líneas de investigación que, desde esa fecha al día de hoy, se vienen desarrollando en conjunto con colegas. En tercer lugar, del trabajo final integrador desarrollado en el marco de la Especialización en Políticas Públicas en la Universidad Católica de La Plata. En dicho trabajo se comenzaron a observar los procesos de construcción discursiva de los gobiernos de turno y su correlato (o no) con determinadas decisiones y políticas públicas.

Por otro lado, desde el año 2019 esos esfuerzos se orientaron en dos proyectos de investigación financiados por la Universidad Católica de La Plata donde se analizan los cambios político-institucionales acaecidos en la provincia de Buenos Aires durante el período 2015-2019 y otro titulado “Usos y apropiaciones de herramientas informáticas de gestión en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). Un estudio con eje en la transparencia y participación ciudadana”.

Finalmente, el Doctorado en Comunicación de la Universidad Nacional de La Plata, a través del aporte del plantel docente renovó la mirada epistemológica desde la cual se venían abordando los temas e investigaciones antes mencionadas, lo cual enriqueció el trabajo aquí presentado.

Por todo lo anterior, la presente investigación se desarrolla en el marco del Doctorado en Comunicación de la Universidad Nacional de La Plata. La misma busca analizar las estrategias de transparencia y participación ciudadana en las áreas de presupuesto participativo y seguridad ciudadana, y sistematizar los rasgos característicos de las estrategias

---

<sup>1</sup> Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales de la UNLP

de comunicación (tanto en lo relativo a la comunicación gubernamental como a la electoral) desplegadas en los municipios de Berisso, La Plata y Avellaneda; y, por otro lado, comparar tales rasgos entre el período 2011-2015 y el período 2015-2019.

Se propone reflexionar, a partir del análisis de un corpus de información vinculado a los conceptos transparencia y participación ciudadana, respecto del rol los mismos ocupan como estrategias discursivas y políticas en ciertos contextos territoriales. Dada la multiplicación que este tipo de propuestas, acciones y transformaciones tuvieron y tienen en muchos de los Estados actuales, se vuelve indispensable profundizar y diversificar los análisis al respecto. Se parte del supuesto según el cual esas iniciativas responden, en primer lugar, a la existencia de una necesidad de legitimación por parte de los gobiernos o alianzas electorales y, por el otro, a una demanda social en virtud de cierto hartazgo de los modos de relacionamiento tradicionales entre gobernantes y gobernados.

Si bien tanto la transparencia como la participación ciudadana no representan temas nuevos en las agendas, en la actualidad se reconocen otras condiciones en las que esos tópicos se desarrollan. La implosión de ciertos procesos políticos y los cambios producidos en las alianzas de gobierno que accedieron al poder en muchos de los países de la región configuraron parte del nuevo escenario. A su vez, los nuevos espacios gobernantes generaron la apropiación (parcial o total) de esas propuestas y discursos basados en valores de fortalecimiento democrático como fuentes de legitimación y vinculación con parte de la agenda social.

Por otro lado, la revitalización estratégica de los gobiernos locales en la búsqueda de mejores alternativas para la solución de los problemas públicos, así como cierto agotamiento de los modelos tradicionales de gestión estatal, generan un contexto adecuado para profundizar el estudio de los comportamientos y lógicas políticas que allí se desenvuelven. Ese renovado rol de los gobiernos locales implica una mayor exposición de los funcionarios tanto a las demandas ciudadanas y al reconocimiento popular, pero también, al control y a la evaluación social. Representa una enorme oportunidad para reconfigurar los modos de sentir y estar en el territorio y de vinculación con los actores que allí están.

Ahora bien, asumiendo las dificultades propias de la gestión estatal, las nuevas propuestas que priorizan la transparencia y la participación ciudadana lo hacen desde una perspectiva de inclusión social en el diseño de la política pública. Incluye a los actores como coproductores y no sólo como depositarios de las decisiones. Implica reemplazar al ciudadano espectador por uno activo, comprometido y con verdadera influencia en las decisiones (al menos algunas) que, en definitiva, terminan impactando en su vida cotidiana. Ese proceso tiene como herramienta principal la política pública y los espacios, canales y modos de interacción en el territorio, su cultura, historicidad, expectativas y necesidades.

A su vez, y como complemento del análisis estrictamente técnico-político de las acciones estatales relacionadas con las estrategias de transparencia y participación ciudadana en el ámbito local, se considera necesario incorporar otra dimensión que hace a una mejor comprensión del fenómeno en análisis. La construcción discursiva/comunicacional de la identidad gubernamental (tanto durante la campaña como en la gestión) resulta indispensable para comprender las decisiones y analizar la coherencia entre los procesos. Se busca identificar los fundamentos, valores, ideales y propuestas que orientan el proyecto político y que impactan, directa o indirectamente, en las expectativas ciudadanas.

Si bien nunca la comunicación puede estar por sobre las decisiones políticas y las acciones públicas, no es menos cierto que las condiciones de producción de los mensajes por parte de los gobiernos se diferencian respecto de cómo se presentan ante la sociedad. Por otro lado, una vez que un espacio político alcanza el poder, esa construcción discursiva se pone en juego frente a las políticas que implementa y la mayor o menor adaptabilidad a los movimientos propios de las agendas social y mediática.

En cuanto al análisis de caso propuesto, la realidad es que el contexto político-electoral de muchos países de América Latina en los últimos quince años, incluida la Argentina (particularmente en el período 2011-2019) mostró importantes cambios en las elites gobernantes (con alternancia de frentes de centro-izquierda y otros de centro-derecha). Esos vaivenes se replicaron también a nivel de las políticas públicas y las estrategias comunicacionales en virtud de los cambios en los temas de agenda, las prioridades de la sociedad y las mayores necesidades de legitimación.

La elección de los municipios de Berisso y La Plata responde a que los mismos comparten una serie de características relevantes, por un lado, su ubicación geográfica dentro de la provincia de Buenos Aires; por otro lado, el haber cambiado de “color” político en 2015 (triumfo del espacio Cambiemos); así como ciertas políticas públicas comunes. La selección del municipio de Avellaneda actúa como unidad de control respecto de los casos anteriores ya que, si bien comparte proximidad geográfica y la presencia de políticas similares, a diferencia de los otros casos, el color político (partido Justicialista/Frente para la Victoria) se mantiene desde el año 2003.

En definitiva, la tesis se estructura a partir de tres partes y nueve capítulos. La primera parte, titulada “fundamentos teóricos” incluye los capítulos objetivos y fundamentación, estado de situación y enmarcando los conceptos. En los mismos, se presentan los objetivos de la investigación, así como la fundamentación del tema seleccionado. A su vez, se presentan un conjunto de investigaciones y trabajos previos que refuerzan la necesidad de profundizar los estudios. Finalmente, se enmarcan y discuten los conceptos centrales que definen la mirada teórica propuesta a lo largo de la tesis.

La segunda parte se titula “precisiones metodológicas” y está conformado por el capítulo estrategia y criterios metodológicos. Allí se define, describe y fundamenta la estrategia metodológica a partir de los objetivos propuestos, los casos seleccionados y los conceptos antes presentados.

La tercera parte lleva el nombre “desarrollo analítico y resultados” y está compuesto por los capítulos presentación de los casos, caso #1 La Plata, caso#2 Berisso, caso #3 Avellaneda y sistematización de similitudes y diferencias. En estas páginas se busca presentar las particularidades, similitudes y diferencias de los casos seleccionados para luego analizar cada uno de ellos en los períodos elegidos a través de la sistematización de la información recolectada y/o construida. Luego, se compara esa sistematización para detectar similitudes y diferencias.

Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo realizado, siendo éstas un conjunto de reflexiones que dan cuenta de los resultados empíricos respecto de las prácticas políticas y comunicacionales de los gobiernos de Avellaneda., Berisso y La Plata.

Habiendo dejado en claro que el objetivo de la presente tesis no se orienta a la búsqueda de explicaciones a los procesos electorales o al éxito o fracaso de una gestión, sino más bien, a la descripción concreta, contextual y en profundidad de las estrategias de transparencia, participación ciudadana y comunicación, a continuación, se presentan los capítulos antes descritos.

# Introducción

## ¿Por qué la transparencia y la participación ciudadana?

La decisión de analizar las estrategias de transparencia y participación ciudadana en gobierno locales de la provincia de Buenos Aires se enmarca en una serie de debates y discusiones conflictivas y controversiales propias del campo político-comunicacional que cobran especial importancia en el contexto político e ideológico delimitado. El triunfo de Mauricio Macri (Frente Cambiemos) en las elecciones presidenciales de la Argentina no fue un hecho aislado ya que se reconocen réplicas en países como Brasil, Bolivia (mediante un golpe institucional), Chile, Honduras o Guatemala, lo cual plantea el enorme desafío de construir una masa crítica que analice y ponga en discusión los efectos de esos cambios.

Por otro lado, la consolidación de nuevos usos y apropiaciones de las tecnologías; la diversificación de las estrategias comunicacionales en el campo político; cierto cambio en el rol de los ciudadanos; el debilitamiento de las estructuras partidarias tradicionales; las nuevas formas de representación de lo político; y la fragmentación del poder como fenómeno global, han generado un contexto complejo que exige un abordaje particular.

El avance, por parte de distintos partidos o frentes de derecha (con sus matices en cada país de la región), exige la construcción de una mirada que ponga la lupa en la identificación y el análisis de aquellos rasgos que afectan la política pública en tanto herramienta para mejorar la calidad de vida. Ese “giro a la derecha” que encontró aceptación en importantes sectores de la sociedad e incluso ratificación en elecciones legislativas (como el caso argentino en 2017), presenta un marco de referencia diferente al que se venía experimentando, tanto desde los lineamientos políticos, como desde la construcción discursiva.

Esta nueva, o, mejor dicho, renovada forma de entender la política y el rol del Estado, impacta y modifica sustancialmente el lugar de ciertos actores sociales sumamente importantes para la vida cotidiana (como la ciudadanía, ya sea de manera individual o colectivamente organizada) y las políticas públicas que el Estado desarrolla según los lineamientos del gobierno. Esos cambios tienen efectos principalmente en la manera en que los gobernantes (a través de sus funcionarios y su estructura administrativa) entienden la misión del Estado, es decir, el para qué (que indirectamente implica el para quién).

En ese marco, los gobiernos que asumen su primera experiencia al frente del Ejecutivo (Nacional, Provincial o Local) suelen hacer propio ciertos conceptos, ideas y propuestas de políticas públicas socialmente aceptadas (con alto grado de consenso) como instrumentos legitimadores. Un ejemplo de lo antes expuesto fue la inclusión deliberada, sistemática y constante de los conceptos de transparencia y participación ciudadana en ciertas agendas electorales del año 2015. Esa apropiación invita a analizar los procesos desarrollados durante el recorte temporal señalado para conocer y compararen qué medida esa construcción política refleja un contenido coincidente entre lo dicho y los efectos reales de la política frente a los ciudadanos; si existen elementos que puedan vincular esa realidad con los condicionantes partidarios o ideológicos, describiendo las lógicas presentes en esos procesos; e incluso comparar dichas realidades entre gobiernos locales con situaciones políticas dispares y en períodos diferentes, sin que ello implique, de manera alguna, buscar causas o explicaciones de dichos fenómenos.

### **Debates conflictivos que enmarcan la problemática.**

Las transformaciones constantes que experimentan los sistemas políticos y los modos de participación de la ciudadanía, así como las propuestas teóricas para su análisis, han producido un conjunto novedoso de debates y discusiones complejas y controversiales de suma importancia. Dichos debates, sin ser el centro de la investigación, representan los marcos de referencia que produjeron las primeras preguntas orientativas hacia el tema/problema y permitieron comenzar a delinear las fronteras teóricas que guían la investigación.

Una de las discusiones que funcionó como disparador para el planteamiento de las líneas de investigación que se desarrollan en la presente tesis, se relaciona con la propuesta que Moisés Naim desarrolla en su obra “El fin del poder” (del año 2013 y reeditada en 2017). Allí el autor plantea, entre otras cosas, que en el mundo en general y la política en particular, se está experimentando un proceso de degradación y diversificación del poder que tradicionalmente había estado concentrado por pocos actores (políticos, empresarios, religiones, etc.). También que como consecuencia del surgimiento y multiplicación de actores de la sociedad civil en sus diferentes variantes (ONG, colectivos urbanos, movimientos sociales, partidos políticos no tradicionales, medios de comunicación desde su nueva faceta, minorías étnicas

y sexuales, entre otros) se alteró, no sólo el acceso al poder, sino fundamentalmente, la conservación del mismo. En palabras de Naim (2017): “En el siglo XXI, el poder es más fácil de adquirir, más difícil de utilizar y más fácil de perder” (p. 17).

Una primera consecuencia de dicha afirmación es que, según el autor, la proliferación de actores en la disputa por más y diversos espacios de poder caracterizados por poseer menos recursos que los tradicionales, transforma dicha disputa. De ahí que es más sencillo alcanzar alguna posición favorable en la disputa de las decisiones, tanto para quienes ya venían participando históricamente de esas luchas como, sobre todo, para quienes se incorporan recientemente. Ahora bien, ese primer punto genera un fraccionamiento del poder que produce que quienes finalmente acceden al poder, vean limitada su capacidad de acción como consecuencia de mayores contrapuntos, controles y exposición frente a la sociedad. Este segundo punto desemboca en menores posibilidades de retener el poder (tanto formal como real) ya sea por derrotas electorales o por caída de la imagen de una gestión, un gobierno o una figura política relevante.

Todo ello conduce, según la propuesta del autor, a un doble proceso. Por un lado, a un cambio en el rol de los partidos políticos que según Naim (2017) deberían ser intermediarios entre la gente y su gobierno con el objeto de conectar los deseos y necesidades de los votantes con las actividades y decisiones del poder de turno. Esa función se ha visto deteriorada por la aparición de nuevos canales de interacción entre la sociedad y el gobierno (más directos y eficaces), lo que está desintermediando a los partidos políticos (ello se observa en el rol preponderante de muchas organizaciones de la sociedad civil a la que la ciudadanía recurre ante la falta de respuesta de los organismos públicos).

Paralelamente, el autor plantea una transferencia del poder perdido por los grandes actores hacia el individuo “común y corriente” que se encuentra en mejores condiciones para manifestarse o competir por una posición privilegiada en la toma de decisiones. A su vez, la multiplicación de espacios de participación directa (gracias a las nuevas tecnologías y a la aplicación de ciertas reformas administrativas en los Estados actuales) han abierto parcialmente a los gobiernos generándoles nuevos desafíos. En gran medida ello se debe a la aparición de lo que Naim (2017) llama micropoderes.

Lo que aquí entra en juego es la discusión sobre la propuesta de una “crisis del poder” (término que pareciera un tanto exagerado), la cual no es unánimemente aceptada, pero que permite analizar, desde una mirada crítica, los cambios que los sistemas políticos, las elites gobernantes y la ciudadanía vienen experimentando. Esta perspectiva trae como consecuencia, importantes desafíos para los sistemas políticos en todo el mundo y para los partidos políticos como actores principales de los mismos frente a la aparición, o, mejor dicho, mayor visibilidad, de los micropoderes que disputan, complejizan y en muchos casos ocupan los espacios de poder tradicionalmente reservados para una minoría. Ello repercute en el surgimiento de nuevas estrategias políticas y electorales, la utilización de herramientas alternativas de ampliación de los espacios para la generación de alianzas (más transitorias que permanentes) y la adopción de novedosas filosofías de gobierno que permitan captar la adhesión o al menos la simpatía de los nuevos actores en el escenario social y político.

Más allá de ciertas corrientes que ponderan un viraje de los sistemas políticos hacia una mayor apertura de los mismos respecto de la ciudadanía y otros actores, es posible encontrar discursos que advierten sobre posibles desviaciones de los sistemas democráticos. Ellas conducirían hacia modelos que priorizan la centralidad del poder, la concentración del mismo en pocas manos y la prescindibilidad de los controles que pudiesen ejercer los restantes poderes de gobierno e incluso la sociedad (accountability vertical y horizontal). En ese camino, Guillermo O’Donnell (2011) desarrolla la idea de las Democracias Delegativas (en oposición a las representativas) en América Latina.

El autor describe algunas de las nuevas democracias de América Latina como delegativas en tanto y en cuanto funcionan bajo la premisa que los presidentes elegidos en elecciones libres y competitivas están autorizados a gobernar el país como mejor les parece. Esa posición privilegiada hace que los mismos se auto perciban como la encarnación de la nación. En ese contexto, los partidos son vistos como no representativos de la ciudadanía, meras facciones que perjudican al accionar del Poder Ejecutivo. La accountability horizontal (es decir el control ejercido por otros poderes del Estado sobre el Ejecutivo) es percibida como un impedimento, un estorbo para la autoridad presidencial y, por tanto, como una dificultad a la hora de ejercer el gobierno

Otra de las características de esta variante de los sistemas democráticos que está vinculada con la reducción o eliminación de las instituciones que tienen como finalidad el control sobre el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo. Según el autor, las iniciativas de política pública suelen ser abruptas e inconsultas con el objeto de evitar los posibles controles (legislativos y ciudadanos), aunque el grado de éxito de las mismas depende mucho de la situación general del propio gobierno y de la ciudadanía individual, pero, fundamentalmente organizada. A mayor nivel de compromiso ciudadano y de organización social, menos posibilidades tendrá el gobierno de evitar esos filtros y controles antes mencionados. Este último aspecto no constituye un dato menor en el marco de tendencias globales con fuerte arraigo local que buscan consolidar un proceso de apertura del Estado y de descentralización de la política pública en donde la ciudadanía cobra especial relevancia. En ese sentido, la democracia representativa contiene un elemento delegativo al contemplar que la ciudadanía confiere a sus representantes autoridad para tomar decisiones por sobre su propia voluntad. Ahora bien, ello no implica, de manera alguna, que los representantes estén exentos de sujetarse a los controles y procedimientos establecidos en el marco constitucional/legal del propio Estado (O'Donnell 2011).

El reconocimiento de la necesidad permanente de establecer instancias de control o rendición de cuentas constituye un elemento diferenciador que aporta al sistema democrático transparencia, mayor eficiencia y legitimidad. Por ello, nada haría deseable una desviación de una democracia representativa hacia una delegativa, mucho menos si el contexto global tiende a facilitar las transformaciones estatales hacia modelos más flexibles, participativos, transversales e inclusivos. Estos análisis contradicen en algún punto, las posiciones como la presentada anteriormente de Moisés Naim sobre un empoderamiento de la ciudadanía para acceder a posiciones de poder desplazando a los actores tradicionales, aunque pone de manifiesto otras características propias de las realidades políticas de América Latina en general y la Argentina en particular.

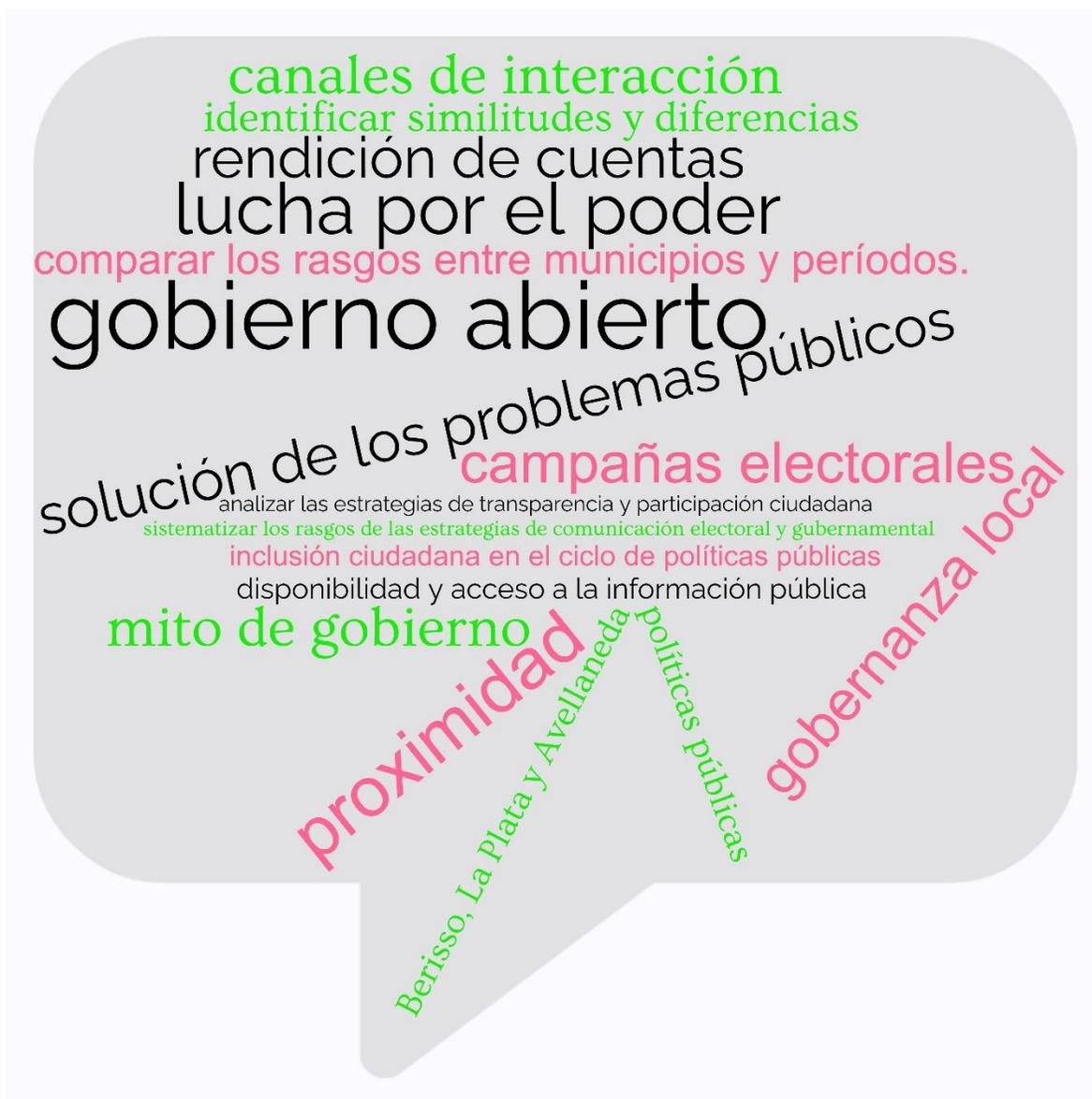
Ahora bien, más allá de las diferencias apreciables entre esas y muchas otras posturas, lo que resulta evidente es que las democracias a nivel mundial vienen experimentando transformaciones orientadas a una mayor inclusión de las organizaciones de la sociedad civil

y actores no tradicionales. Esa inclusión se presenta en modos diferentes de acuerdo al momento y contexto político, el territorio donde se aplica y el gobierno de turno.

Esos debates y la necesidad de profundizar estudios que reflexiones en torno a la construcción política a partir de los discursos, postulados y concepciones de los actores intervinientes, da cuenta de la importancia de abordar temas como la transparencia y la participación ciudadana desde una mirada comunicacional. Si bien el aporte de la Ciencia Política (así como de otras disciplinas) es de gran importancia, la perspectiva comunicacional que atraviesa lo político como elemento indisoluble de los procesos políticos, cobra en la actualidad, una inusitada relevancia.

A continuación, se presentan los fundamentos y objetivos que orientan la presente investigación teniendo en cuenta las discusiones y debates propuestos anteriormente.

# 1ª PARTE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS



# Capítulo I. Objetivos y fundamentos

## 1.1 Presentación del tema.

La presente investigación desarrollada en el marco del Doctorado en Comunicación de la Universidad Nacional de La Plata, se propone reflexionar respecto de las estrategias de transparencia y participación ciudadana desplegadas en determinados gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires. La multiplicación reciente de este tipo de propuestas, acciones y transformaciones responde tanto a una necesidad de legitimación por parte de las gestiones gubernamentales como a una demanda social.

Por otro lado, se reconoce la revitalización de la importancia estratégica de los gobiernos locales en la búsqueda de mejores alternativas para la solución de los problemas públicos, así como cierto agotamiento de los modelos tradicionales de gestión estatal. Ese contexto es propicio para profundizar el estudio de los comportamientos, lógicas y construcciones políticas en los ámbitos de mayor proximidad con la ciudadanía. Ese novedoso rol implica una mayor exposición de los funcionarios locales, tanto a las demandas ciudadanas y al reconocimiento popular, pero también, al control y a la evaluación social. Por ello, la transparencia y la participación ciudadana se convierten en dimensiones claves para el análisis y planificación de las políticas públicas como herramienta para la transformación social.

Ese nuevo contexto cobra mayor relevancia si se considera el contexto político-electoral de muchos países de América Latina en los últimos quince años y particularmente en la Argentina en el período 2011-2019. Por ello, la presente tesis busca analizar las estrategias de transparencia y participación ciudadana en dos períodos (2011-2015 y 2015-2019) y sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental en los municipios de Berisso, La Plata y Avellaneda.

La elección de los municipios de Berisso y La Plata responde a que los mismos comparten una serie de características relevantes. Por un lado, su ubicación geográfica dentro de la provincia de Buenos Aires; por otro lado, el haber cambiado de “color” político en 2015 (triumfo del espacio Cambiemos); por último, que poseen un conjunto de políticas comunes como el Presupuesto Participativo y las referidas a la seguridad ciudadana. La elección del

municipio de Avellaneda actúa como unidad de control respecto de los casos anteriores ya que, si bien comparte proximidad geográfica y la presencia del presupuesto participativo (que en este caso se denomina gobierno participativo) y de iniciativas sobre seguridad ciudadana, a diferencia de los otros casos, el color político (partido Justicialista/Frente para la Victoria) se mantiene desde el año 2003.

## **1.2 Objetivos general y específicos.**

Los debates y discusiones actuales giran en torno a los temas que enmarcan, aunque no agotan, las nuevas estrategias de gobierno abierto, nueva gobernanza local, transparencia y participación ciudadana. Ello exige avanzar en el estudio de caso para construir información que permita mayores certezas sobre los procesos que los gobiernos locales en la Argentina vienen implementando en los últimos años. Por ello, la presente tesis se propone como objetivo general: analizar las estrategias de transparencia y participación ciudadana en dos períodos (2011-2015 y 2015-2019) para sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental en los municipios de Berisso, La Plata y Avellaneda para identificar similitudes y diferencias; a su vez, comparar dichos rasgos entre municipios y períodos.

En vistas de las características del contexto político, social y económico del período 2015-2019 en la Argentina, se decidió seleccionar algunos gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires y desarrollar el análisis sobre dos aspectos centrales: participación ciudadana y transparencia. De esta manera, se procura identificar, analizar y comparar las características de dichas estrategias en la toma de decisión pública y su relación con la ciudadanía. A su vez, se busca observar la existencia o no de vinculación entre los postulados y posicionamientos político-ideológicos del partido gobernante y las acciones desarrolladas para alcanzar los objetivos enunciados. Por último, se incorporó la dimensión comunicacional por considerar que los procesos políticos no pueden escindir de la misma y, a su vez, para observar la relación entre los discursos (de campaña y gubernamentales) y las acciones y decisiones.

Así como el objetivo general marca el rumbo y la meta previstos para la presente investigación. Para alcanzarlo, se establecieron ciertos objetivos específicos operacionalizados según criterios relacionados con la estrategia metodológica (desarrollada más adelante), particularmente en lo referido a las dimensiones seleccionadas. Los objetivos

específicos fueron divididos, en una primera etapa, entre aquellos que abordan la transparencia y aquellos que lo hacen sobre la participación ciudadana. En una segunda instancia, en lo relativo a las estrategias de comunicación política (tanto electoral como gubernamental) vinculadas a dichos conceptos. Finalmente, la comparación entre gestiones gubernamentales y municipios configura el restante objetivo específico.

Como primer objetivo específico, se plantea analizar las estrategias de transparencia a través de la descripción de los componentes relacionados con la concreción de instancias de rendición de cuentas; los canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno; y la disponibilidad y acceso a la información pública. Se busca relevar información, tanto oficial (discursos de asunción y apertura de sesiones; resoluciones y decretos, sitio web institucional) como aquella producida por fuentes secundarias (trabajos académicos, entrevistas periodísticas, informes producidos por organizaciones de la sociedad civil) para describir cómo operan los elementos constitutivos de la transparencia. Con ello se pretende conocer no sólo las acciones vinculadas a los elementos antes mencionados, sino también las concepciones presentes en los diferentes actores involucrados.

En segundo término, se propone analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes relacionados con la disponibilidad de información pública; la existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno; y la inclusión ciudadana en el ciclo de políticas públicas. Se busca obtener información, tanto oficial (discursos de asunción y apertura de sesiones; resoluciones y decretos, sitio web institucional) como aquella producida por fuentes secundarias (trabajos académicos, entrevistas periodísticas, informes producidos por organizaciones de la sociedad civil), para describir cómo operan los elementos propios de la participación ciudadana. Con ello se pretende conocer, no sólo las acciones vinculadas a los elementos antes mencionados, sino también las concepciones que tienen los actores protagónicos de dichos procesos.

En tercer lugar, se propone sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental a través del análisis de las campañas electorales y la construcción del mito de gobierno. Se pretende conocer las estrategias y piezas comunicacionales vinculadas a los conceptos, prácticas y políticas en estudio, entendiendo

que dicha dimensión resulta clave a la hora de analizar las propuestas políticas, las decisiones que los gobiernos toman y las expectativas ciudadanas en un momento dado.

Por último, y a modo de vincular los objetivos anteriores a través de la comparación entre los períodos seleccionados, se propone un último objetivo específico. Comparar los rasgos de las estrategias de transparencia, participación ciudadana, comunicación gubernamental y electoral, tanto entre los municipios de Berisso, La Plata y Avellaneda, como entre los períodos 2011-2015 y 2015-2019.

En definitiva, la presente investigación se propone realizar un estudio de caso comparado que aporte información y datos referidos a los usos discursivos y su expresión práctica de las estrategias de transparencia y participación ciudadana en tres municipios de la provincia de Buenos Aires, y comparar su dinámica en dos períodos de gobierno sucesivos. Cabe destacar la fortaleza de la presente investigación está en la descripción profunda de un fenómeno actual, contemporáneo y en desarrollo antes que en la búsqueda de sus explicaciones. Ello merece ulteriores abordajes, más herramientas y una mayor perspectiva.

### **1.3 Justificación**

A la hora de pensar en los fundamentos del tema elegido, es posible referenciar no solo algunas líneas de investigación y análisis (que serán desarrolladas en el capítulo correspondiente al estado del arte), sino también la necesidad de profundizar esos debates. Los mismos, lejos de clausurar el tema, se encuentran más vigentes y en pugna que nunca dada la diversidad de criterios y posiciones que existen al respecto. Por otro lado, las condiciones políticas experimentadas en América Latina en general y en la Argentina en particular durante los últimos diez años, obliga a repensar dichos debates o, al menos, a diversificarlos.

La reconfiguración de las estructuras de poder y la posterior aparición (consolidación en algunos casos) de ideologías o movimientos políticos que, hasta ese momento, no venían ocupando espacios protagónicos de poder ha complejizado los análisis previos. Por ello, si bien existen estudios que han avanzado en el estudio de casos prácticos respecto de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, el contexto político que caracterizó el período 2015-2019 exige profundizar y diversificar los mismos. De ahí que la realización de

un estudio de caso comparado en el ámbito local sea apropiada para construir información y producir conclusiones (nunca definitivas) sobre los comportamientos gubernamentales.

A su vez, el análisis sobre aspectos relacionados con el rol de los nuevos actores en la disputa por el poder, la aplicación de herramientas informáticas de gestión gubernamental que promueven la transparencia en términos de rendición de cuentas, entre otras alternativas, hacen a la identificación de su posicionamiento político-ideológico. Teniendo en cuenta el estudio sobre diferentes municipios y períodos gubernamentales, será posible observar la construcción identitaria de posiciones ideológicas de centro-derecha (para la coalición Cambiemos) y de reciente acceso al poder, frente a gobiernos con vasta experiencia de gestión y que lograron retener su posición de gobierno a partir de postulados de centro-izquierda (Frente para la Victoria).

Ahora bien, en virtud de la necesidad puesta de manifiesta respecto de diversificar y complejizar el análisis, el estudio comparado, no sólo es entre gobiernos locales, sino también se los considera en diversos períodos de gobierno. Se propone observar el proceso de toma de decisiones en el marco de las estrategias de transparencia y participación ciudadana en municipios gobernados por diferentes partidos políticos en periodos de gobierno consecutivos. Ello tiene como objetivo identificar y describir los rasgos propios de cada momento, la posible influencia del contexto (social, político, económico, tecnológico, entre otros), entendiendo que las estrategias en análisis dependen de múltiples factores y no sólo de una gestión identificada ideológicamente con tales o cuales conceptos.

Por ello, resulta pertinente en el marco del Doctorado en Comunicación y necesario como aporte a la profundización de los debates hasta aquí esgrimidos, analizar las estrategias de transparencia y participación ciudadana, como herramientas pensadas para la mejora de la calidad democrática y de los servicios que brinda el Estado. Para ello, se elaboró una propuesta metodológica (desarrollada en detalle más adelante) comparada en el ámbito local de los municipios bonaerenses de Berisso, La Plata y Avellaneda en el período 2011-2015 vis a vis el período 2015-2019. Finalmente se incluyó la identificación y comparación de las características comunicacionales de las respectivas campañas electorales y de gobierno.

La elección de los municipios de Berisso y La Plata responde a que los mismos comparten una serie de características relevantes. En primer lugar, ciertas condiciones socio-económicas, culturales y demográficas; en segundo lugar, el haber cambiado de “color” político en el año 2015 (Cambiemos); por último, la existencia de políticas públicas comunes y atravesadas por las lógicas de participación ciudadana y transparencia, tales como el Presupuesto Participativo y las relacionadas con la seguridad ciudadana, entre otras. La elección del municipio de Avellaneda actúa como unidad de control respecto de los casos anteriores ya que, si bien comparte algunos rasgos comunes (como la proximidad geográfica y la presencia de algunas políticas públicas similares), a diferencia de los otros casos, el espacio político (partido Justicialista/Frente para la Victoria) se mantiene en el poder desde el año 2003.

### **El escenario político**

Las particularidades de los contextos histórico-político constituyen un elemento insoslayable a la hora de aproximarse a los fenómenos sociales. No es posible analizar los procesos si no se considera la manera en que esas características influyen e incluso, pueden determinar las decisiones. Del mismo modo, se vuelve indispensable conocer las realidades territoriales, tanto desde su actualidad política como desde su historicidad, ya que los fenómenos políticos no pueden escindirse de las mismas. Por ello, resulta clave para comprender el objetivo general de la tesis, describir y analizar la configuración y caracterización del escenario político que surge como consecuencia de los resultados electorales del año 2015 en la Argentina en general y en la Provincia de Buenos Aires en particular.

Lo sucedido en la contienda electoral representa un punto de quiebre en muchos distritos de las diversas provincias argentinas además del cambio en el ejecutivo nacional que impactó en la estabilidad de las elites gobernantes, produciendo modificaciones en la distribución, lucha y conservación del poder. Esos cambios multiplicaron la utilización de ideas, conceptos y estrategias que, si bien estuvieron presentes en períodos anteriores, se convierten en “punta de lanza” para la coalición que asumió el poder en diciembre de 2015.

Esa descripción contribuye a ubicar la complejidad de uno de los períodos en análisis a la hora de trabajar sobre las estrategias de transparencia y participación ciudadana en los municipios de Berisso, La Plata y Avellaneda. A su vez, esa identificación brindará

herramientas conceptuales para poder sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación (tanto en lo relativo a la comunicación gubernamental como a la electoral) como instancias de construcción identitarias de las coaliciones gobernantes. Finalmente, la comprensión de los diferentes contextos políticos facilitará la comparación de los rasgos antes señalados entre el período 2011-2015 y el período 2015-2019.

El nuevo contexto político implicó la ruptura de muchas de las estructuras tradicionales de poder y el avance de ciertas transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales. Si bien no es objeto de la presente tesis conocer los motivos que produjeron dichos cambios, es pertinente describir brevemente la magnitud de los mismos en términos políticos, territoriales, ideológicos y sociales. Lo anterior se complementa a partir de la redefinición de las alianzas electorales, la sinergia (o falta de ella) entre los niveles de gobierno, la construcción discursiva de las campañas electorales y los instrumentos de comunicación gubernamental que operaron en las decisiones públicas que sustentaron el período en análisis.

El triunfo del espacio Cambiemos (que unificó sectores muy diversos como el PRO, la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica) tanto a nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires y dentro de ella, a nivel local (con 65 Intendentes sobre 135), transformó el escenario político. Ello trajo como consecuencia la fractura (parcial en algunos casos) de viejas estructuras y la renovación de los cargos ejecutivos a favor de la nueva coalición gobernante. Implicó, en algunos casos, la llegada de figuras outsiders a la carrera política tradicional (como Martiniano Molina en Quilmes) y en otras, la consolidación de candidatos de fuerte vinculación con el sector político que representaban (como Julio Garro en La Plata o Jorge Nedela en Berisso). Lo anterior marcó una nueva manera de relacionamiento entre los gobiernos locales que pudieron conservar su poder, frente a un ejecutivo renovado luego de más de 28 años gestionados por diferentes vertientes del peronismo. Esa renovación fue uno de los primeros desafíos que motiva el presente análisis a la hora de identificar las diferencias y similitudes en gestiones locales que se encontraban en línea con el gobierno provincial frente a aquellos que no lo estaban.

Ese reordenamiento político se produjo en el marco de la profundización de los procesos de descentralización hacia los gobiernos locales mediante los cuales los municipios han visto incrementar sus capacidades y sus desafíos. Ese reposicionamiento estratégico convirtió (en

algunos casos ratificó) a los municipios en actores protagónicos en la gestión y resolución de conflictos para el vecino y la sociedad civil (por el principio de proximidad) y de estrategia electoral para los niveles superiores (provincia y nación). Se configuró así, un escenario complejo con matices particulares que hacían prever difíciles y controversiales modos de relacionamiento entre los niveles de gobierno, particularmente entre aquellos que pudieron retener el poder (y pasaron a ser oposición) y los gobiernos nacional y provincial.

Por otro lado, el triunfo de Cambiemos permitió identificar una necesidad inmediata (cuyo anticipo se observó durante la campaña electoral) de recurrir sistemáticamente al uso de algunos conceptos y propuestas socialmente aceptadas y compartidas, como los de transparencia y participación ciudadana. La lectura de ciertas demandas sociales permitió a la coalición en cuestión, por un lado, construir un relato de diferenciación (contra identitario) respecto de su rival electoral. Por el otro, presentar un proyecto político y de gestión que pudiese generar ciertas expectativas de transformación del aparato estatal (especialmente en relación a la gestión de las políticas).

Un dato no menor es que ese proceso de construcción discursivo y político, se produjo paralelamente a nivel nacional, provincial y local, tanto en los discursos de campaña, como en las plataformas y promesas electorales. La sinergia entre los candidatos primero, y los gobernantes luego, fue una de las notas distintivas de la gestión que gobernó entre 2015 y 2019. Esta unificación de criterios produjo una simetría en las agendas políticas (con coincidencias parciales en la agenda pública y casi total en la mediática), que encontró recepción positiva por parte de la ciudadanía. El resultado inmediato de ese proceso le brindó, a los gobiernos que recién asumen su primera experiencia, un plafón de legitimidad relativa (que luego debería ser ratificada con hechos) que caracterizó la primera mitad del período de gobierno y posibilitó algunas de las principales decisiones públicas.

Esa combinación de resultados electorales y sinergia en la construcción de la agenda política entre los gobiernos nacional, provincial (para los objetivos de la presente investigación sólo se analiza la provincia de Buenos Aires) y el de muchos de los gobiernos locales, generó las condiciones oportunas para profundizar los debates propuestos. Fundamentalmente porque el marco en el que los mismos son recuperados es diametralmente opuesta a la realidad política y territorial que se venía experimentando en la Argentina desde 2003.

Por otro lado, la elección de un tercer municipio que logró resistir la caída del Frente para la Victoria e imponerse en las elecciones tiene como objeto incorporar matices diferenciadores al análisis general y contrastar realidades en el marco de procesos similares y de características comunes. El municipio de Avellaneda actúa como unidad de control para verificar las conclusiones finales de la presente investigación. Finalmente, y con el objeto de complementar el análisis propuesto, se incorpora un segundo período de gobierno en los municipios mencionados para identificar similitudes y diferencias, no sólo entre los discursos y acciones gubernamentales de alianzas políticas distintas, sino también, entre momentos históricos diferentes. Por ello, además de analizar el período 2015-2019, se recurrirá a la comparación con el 2011-2015 en donde los tres gobiernos locales estuvieron dirigidos por el Frente para la Victoria. La delimitación espacio-temporal del objeto de estudio de la presente, busca producir y relevar insumos, datos y experiencias vinculadas a la construcción discursiva y al proceso de toma de decisiones de ciertas políticas públicas que son representativas de la relación entre gobernantes y ciudadanos.

Este aspecto en particular se vuelve relevante en tanto y en cuanto los debates actuales expresan la necesidad de avanzar en políticas participativas que redefinan el espacio público y modifiquen el rol ciudadano. Allí donde los mismos se encuentran para debatir y discutir sobre las cuestiones de interés público, donde la política, en sentido griego, toma forma, se consolida y genera las transformaciones sociales. Esa redefinición podría colaborar en mejorar la calidad de las democracias actuales entendiendo que una ciudadanía empoderada, comprometida, informada y con canales ágiles de acceso al Estado puede convertirse en coproductora de la política pública. Dentro de los múltiples beneficios que presenta lo antes expuesto, se encuentra la posibilidad de mejorar los procesos de identificación y posterior resolución de los problemas públicos. Ello implica repensar el espacio público en donde los actores se encuentran para dialogar, discutir y conocerse, para avanzar en nuevas formas de negociación y construcción de consensos donde sujetos y organizaciones, puedan alcanzar visibilidad e incidencia reales.

Para alcanzar los objetivos planteados se diseñó y aplicó una estrategia metodológica adaptada tanto a las características del objeto de estudio como a las condiciones y posibilidades del investigador. En el siguiente capítulo, se presenta la misma a partir de la

descripción y fundamentación de las técnicas y herramientas seleccionadas como consecuencia del planteo de tres interrogantes metodológicos que orientan la investigación: ¿por qué?, ¿a quién?, y ¿en qué momento de la tesis?

# Capítulo II. Estado del arte o ¿qué se dijo hasta ahora?

## 2.1 Introducción

A lo largo del presente capítulo se propone un recorrido sobre las principales líneas de investigación y antecedentes que enmarcan las discusiones y conflictos existentes en torno a los nuevos desafíos que tienen los gobiernos tanto en términos de transparencia como de participación ciudadana. Dichos debates se han acentuado en la actualidad a partir de la necesidad permanente, por parte de los gobiernos, de aumentar los márgenes de legitimidad. Frente a estudios que muestran una merma considerable en los niveles de confianza de la ciudadanía respecto de sus gobernantes, los temas (y políticas) relacionados con las estrategias de transparencia y participación ciudadana han cobrado importancia en las agendas políticas. Ese reordenamiento de las prioridades, tanto ciudadana como política, fue uno de los elementos que motivó la elección del tema de investigación. De ahí la necesidad de presentar un conjunto de reflexiones e intervenciones en territorio que tornan pertinente el desarrollo de la presente tesis.

En ese marco, es importante comenzar señalando que las estrategias de transparencia y participación ciudadana forman parte de un concepto más general que los contiene y resignifica como es el de gobierno abierto. A partir del mismo, se promueven un conjunto de prácticas vinculadas a transparentar las decisiones públicas y a involucrar a la sociedad civil en las mismas que fortalecen los discursos y decisiones políticas. Con la intención de transitar ese camino desde lo general a lo particular, se propone abordar algunas líneas de investigación que, sin constituirse como aquellas que definen el núcleo de la presente tesis, son parte fundamental para encuadrar los objetivos propuestos. A su vez, los contenidos se desarrollan partiendo de propuestas de análisis coyunturales a nivel global para luego abordar miradas regionales y/o locales. Finalmente, cada antecedente se presenta según un ordenamiento cronológico que intenta dar cuenta de los cambios que las investigaciones y análisis fueron manifestando, así como las áreas de vacancia que deben ser abordadas.

Dicho recorrido se desarrolla a partir de cuatro ejes: por un lado, los cambios en las estructuras de poder como punto de partida para la discusión respecto de los nuevos desafíos

que los gobiernos enfrentan a partir del reacomodamiento de los actores en la escena social y política; en segundo lugar, el análisis de los gobiernos locales y su posición estratégica en América Latina, entendiendo que los procesos de descentralización y reforma de Estado impulsados en la década de los 90' generaron condiciones para su profundización a partir de nuevas técnicas y estrategias de modernización de las prácticas de gobierno; en tercer lugar, las nuevas propuestas de la gobernanza local basadas en el rol ciudadano y los nuevos modos de relacionamiento entre estado y sociedad civil; por último, la inserción de las prácticas concretas de participación ciudadana y transparencia en el marco de la nueva gobernanza local, tanto en América Latina como en la Argentina.

## **2.2 Los cambios en las estructuras de poder**

El desarrollo secuencial de la siguiente construcción conceptual apunta a diversos tópicos que entraron en conflicto, múltiples propuestas de abordaje y análisis sobre temas tan complejos como aquellos que se relacionan con los modos del ejercicio del poder. En ese contexto la obra escrita en el año 2013 por Moisés Naim, titulada “El fin del poder” resultó de gran importancia para la definición del marco general de la presente propuesta. Allí el autor plantea, entre otras cosas, que en el mundo en general y la política en particular se está experimentando un proceso de degradación y diversificación del poder. El mismo había estado tradicionalmente concentrado por pocos actores (políticos, empresarios, líderes religiosos, etc.). En la actualidad, el surgimiento y multiplicación de nuevos modos de organización de la sociedad civil (ONG, colectivos urbanos, movimientos sociales, medios de comunicación, minorías étnicas y sexuales, entre otros) han alterado, no sólo el acceso al poder, sino fundamentalmente, la conservación del mismo. En palabras de Naim (2017): “En el siglo XXI, el poder es más fácil de adquirir, más difícil de utilizar y más fácil de perder” (p. 17). Es decir que la proliferación de actores que pueden (y de hecho lo hacen) disputar espacios de poder con menos recursos que los tradicionales genera que sea más sencillo alcanzar ciertas posiciones de poder en la disputa de las decisiones. Esa nueva realidad influye tanto a quienes ya venían participando históricamente de esas luchas como, sobre todo, a quienes se incorporan recientemente.

Lo señalado anteriormente genera un fraccionamiento del poder como puede observarse en las composiciones de los poderes legislativos de muchos países del mundo o en la fragilidad

de algunas alianzas electorales, por ejemplo. Su consecuencia inmediata es que quienes finalmente accedan al poder, ven limitada su capacidad de acción como consecuencia de mayores contrapuntos, controles y exposición frente a la sociedad. Este punto deriva en menores posibilidades de retener el poder (tanto formal como real) ya sea como consecuencia de derrotas electorales o por caída de la imagen de una gestión, un gobierno o una figura política relevante.

Las reflexiones desarrolladas por Naim ponen en discusión la fragilidad de los sistemas políticos en general y en particular la del sistema de partidos. Según el autor, el mismo ha experimentado en las últimas décadas una pérdida relativa respecto del rol de los actores tradicionales. Ello habría favorecido la fragmentación de los mismos y la proliferación de expresiones novedosas como consecuencia de un cambio en la cultura política. Lo anterior condujo a un doble proceso. Por un lado, el cambio en el rol de los partidos políticos que perdieron su condición de intermediarios monopólicos entre la gente y su gobierno en detrimento de la aparición de nuevos canales de interacción entre aquellos (más directos y eficaces). Por otro lado, la transferencia del poder perdido por los grandes actores hacia el individuo “común y corriente” que se posiciona en mejores condiciones para manifestarse o competir por una posición privilegiada en la toma de decisiones.

La multiplicación de espacios de participación directa (gracias a las nuevas tecnologías y a la llegada de novedosas corrientes de reforma administrativa en los Estados actuales) han abierto parcialmente a los gobiernos generando nuevos desafíos. En gran medida ello se debe a la aparición de lo que el Naim (2017) llama micropoderes: “...actores pequeños, desconocidos o antes insignificantes, que han encontrado formas de socavar, acorralar o desmontar a las megapotencias, esas grandes organizaciones burocráticas que antes dominaban sus ámbitos de actuación” (p. 86).

Es decir que, según la propuesta del autor, la “crisis del poder” trae como consecuencia importantes desafíos para los sistemas políticos en todo el mundo y para los partidos políticos como actores esenciales de los mismos. La aparición (mayor visibilidad) de micropoderes que disputan, complejizan y, en muchos casos, ocupan los espacios de poder tradicionalmente reservados para una minoría, pone en jaque al sistema. Ello exige nuevas estrategias políticas y electorales, así como la utilización de herramientas alternativas de ampliación de los

espacios para la generación de alianzas (más transitorias que permanentes) y la adopción de novedosas filosofías de gobierno. Ese conjunto de iniciativas busca captar la adhesión o al menos la simpatía de los nuevos actores en el escenario social, político y mediático.

En definitiva, y lejos de miradas apocalípticas sobre el futuro del poder, es indudable que los cambios en las tecnologías de la información y comunicación, el avance y conquista de nuevos derechos, la apertura de nuevos canales y espacios de participación y/o expresión ciudadana, la mayor presencia de actores no tradicionales en la disputa de espacios político-electorales como periodistas, deportistas, actores, empresarios, líderes sociales, entre otros, y cierto deterioro en los niveles de credibilidad y adhesión de la ciudadanía a las ideologías o partidos políticos tradicionales, han contribuido a cierta metamorfosis de las reglas de juego. Ello influye permanentemente en los modos de distribución del poder y, fundamentalmente, en quienes participan en dicho juego.

Si bien la propuesta presentada anteriormente constituye el puntapié inicial para los debates que enmarcan la problemática en cuestión, la misma no agota ni clausura las discusiones. En ese sentido, son múltiples y variadas las corrientes de pensamiento que, en línea con lo propuesto por Moisés Naim, advierten respecto de los cambios que los Estados y sus administraciones están experimentando. Las diversas perspectivas se presentan como alternativas para intentar explicar los procesos políticos afectados por los procesos de globalización. Las mismas priorizan la necesidad de abrir las puertas del Estado hacia los otros actores de la sociedad para generar lazos que permitan aumentar los niveles de confianza, participación, transparencia y eficacia en el ejercicio de la función pública.

La fragmentación del poder, es decir, su reparto en manos de más y diversos actores en el escenario social, trae aparejada la pérdida de poder relativo de los Estados frente al sector privado (corporaciones, medios masivos, multinacionales, etc..) y la sociedad civil (movimientos sociales, sindicatos, colectivos de defensa de derechos, etc...). Ello obliga a reformular el sistema de relaciones cotidianas para una mejor recepción de las demandas y gestión estratégica de los recursos escasos. A su vez, existe una mayor visibilidad de esos actores, así como de sus reclamos gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación e información, sumado al aumento de la conciencia social respecto de la relevancia de temas no tradicionales en la agenda pública.

En ese sentido, Oscar Oszlak publicó en 2001 un artículo titulado “El Estado transversal” en donde describe las características y el alcance de una nueva modalidad de organización y funcionamiento del estado que surgen como consecuencia del proceso de reforma estatal durante la década de los 90’. Si bien la discusión sobre la fragmentación del poder y la aparición de nuevos actores no es el eje del artículo, resulta útil como antecedente para comprender las transformaciones (reformas) que experimentaron las administraciones públicas de América Latina en general como consecuencia de las respectivas crisis políticas.

En el año 2008, Juan Abal Medina (h.) publicó un libro titulado “La muerte y resurrección de la representación política”, en donde analiza el caso argentino a través de un recorrido histórico por diferentes etapas del desarrollo político del país. Reflexiona respecto de la democracia, señalando que la misma ha sufrido importantes cambios que permitirían comprender de mejor manera los sucesos de principios del siglo XXI. Según el autor, las transformaciones en los sistemas políticos complejizan y diversifican las interacciones entre los diferentes actores del escenario social restando credibilidad a las instituciones tradicionales. A su vez, se vacía de legitimidad a los regímenes políticos. De esa manera, el trabajo anticipa algo de lo señalado por Moisés Naím respecto de las consecuencias de la fragmentación del poder por parte de los Estados. La pérdida sustancial de los niveles de credibilidad y confianza repercute en los niveles de legitimidad de los gobiernos a la hora de asumir, desarrollar y/o finalizar un mandato.

Lo anterior representa un fenómeno multicausal apoyado en diversas situaciones. Por un lado, la insatisfacción ciudadana con los resultados de las políticas públicas que se registran en los países de América Latina en general y la Argentina en particular (salvo breves períodos). Por el otro, la proliferación de organizaciones de la sociedad civil que acceden a nuevas y mejoradas herramientas de disputa del poder. Esa doble realidad (más otros factores que no son objeto del presente análisis) ha puesto en tela de juicio el accionar estatal, brindando mejores condiciones de empoderamiento para la ciudadanía.

Por otro lado, Abal Medina (h) pone en discusión la idea respecto de la cual el ciudadano medio visualiza lo político como algo distante y remoto siendo ese sentimiento el que expresa parte de los cambios en los modos de representación. Fundamentalmente vinculado con la manera de sentirse representados (particularmente luego de la crisis del año 2001). En ese

sentido, el autor propone reflexionar sobre la construcción simbólica del poder a partir de lo que denomina la ficción representativa. La misma se produce como consecuencia de la ausencia de canales institucionales apropiados para que la ciudadanía canalice sus inquietudes y demandas por fuera de los períodos electorales. Ello repercute en los modos de relacionamiento entre gobernantes y gobernados, pero, fundamentalmente, en el debilitamiento del poder que termina siendo más simbólico que real.

Lo anterior implica que los partidos políticos, frentes electorales y/o funcionarios políticos deben encontrar nuevos argumentos con capacidad de convocar y convencer a un electorado cada vez más complejo, menos fidelizado con un escudo y más volátil. La consecuencia inmediata de esas nuevas condiciones es una ciudadanía más dispuesta a poner de manifiesto sus necesidades, descontentos o malestares. En definitiva, el autor sostiene que resulta necesario abrir a los ciudadanos ámbitos importantes de la política como los espacios de control, de seguimiento de políticas o de planeamiento estratégico, con el fin de revalorizar su rol. Conlleva dejar de lado la actitud pasiva de una ciudadanía que se “activa” cada dos años para votar y pensar en una sociedad que se moviliza a partir de sus necesidades y expectativas. Implica brindar espacios reales de participación en donde el ciudadano individual u organizado pueda influir en alguna o varias etapas del ciclo de política pública.

En el año 2006 es posible recuperar un artículo titulado “Repensar el Estado en un contexto postneoliberal” en el que Daniel García Delgado continúa las líneas de análisis anteriormente mencionadas. Reflexiona acerca del camino transitado por la Argentina desde mediados de los 90’ en adelante. Al conjunto de observaciones anteriormente presentadas se le agrega un conjunto de políticas que deberían ser tenidas en cuenta a partir de la nueva experiencia y avances realizados para una reconstrucción del Estado que superase la lógica neoliberal. El autor plantea la necesidad de repensar las lógicas de la estatalidad desde una concepción transversal que debe involucrar al ciudadano como parte fundamental de este proceso. El objetivo de ello es evitar la reiteración de aquellos errores que condujeron al aislamiento del aparato estatal y a la caída en los postulados neoliberales que proponen un Estado mínimo.

También en 2006, Juan Manuel Abal Medina (h) realiza un nuevo aporte titulado “Crisis y recomposición del Estado”. Allí el autor analiza las consecuencias de la crisis argentina de 2001 y principios de 2002 centrándose, no sólo en los indicadores económicos y sociales,

sino más bien, en cómo la misma afectó la relación entre ciudadanía y gobierno. Ese proceso se caracterizó por la desafección social hacia la política como respuesta inmediata a las carencias económicas. Considera el autor que las sospechas de corrupción y la falta de decisión política para tomar medidas que se opusieran al mercado generaron un clima de apatía u hostilidad hacia los principales partidos políticos. Concluye que la salida de esa situación podría alcanzarse mediante un cambio de paradigma en materia de gestión pública en el Estado argentino, precisando políticas y programas que operacionalicen una nueva concepción. La misma está relacionada con más y mejores prácticas de transparencia y participación ciudadana para aumentar los márgenes de legitimidad frente a las mayores debilidades del aparato estatal.

En 2012, José Giavedoni publicó un artículo titulado “Del Estado en crisis a la crítica del Estado. Diálogo en torno a la perspectiva del Estado y la gubernamentalidad en el análisis de la nueva cuestión social en América Latina”. Allí reflexiona respecto de la adopción de una nueva modalidad por parte de los gobiernos y propone identificar sectores específicos de la sociedad que representen una posición estratégica para las decisiones públicas. A su vez, parte de su construcción gira en torno de la necesidad de generar transformaciones en la cultura política para que la misma vire hacia modelos participativos, inclusivos y receptivos de la voluntad ciudadana por fuera de los períodos electorales.

En definitiva, las propuestas antes descritas tienen el propósito de establecer un marco general para la discusión respecto de cómo el Estado en sus diferentes niveles se enfrenta a nuevos desafíos como consecuencia de la pérdida de su posición tradicionalmente dominante. Ello los obliga a convivir, negociar e, incluso, ceder capacidad de decisión frente al reposicionamiento de los actores sociales. La fragmentación del poder como fenómeno global atravesó transversalmente todos los niveles de gobierno brindando una oportunidad única para repensar las lógicas de distribución del poder y la toma de decisiones. Ello perjudicó los modos en que los gobiernos nacionales y provinciales ejercen el poder, aunque brindó un sinfín de oportunidades a los estamentos locales para reconfigurar.

A continuación, y como consecuencia del marco presentado anteriormente, se realiza un recorrido por algunos antecedentes que plasman los principales efectos de dichos cambios en las estructuras de poder y su aplicación específica al ámbito de los gobiernos subnacionales.

De esta manera se pone de manifiesto la importancia de analizar la aplicación de los nuevos modelos de gestión pública en los gobiernos municipales y su relacionamiento con la ciudadanía.

### **2.3 Los gobiernos locales y su posicionamiento estratégico.**

Los trabajos presentados anteriormente forman parte de un cúmulo de investigaciones que giran en torno a las transformaciones de las lógicas estatales en el mundo en general y en América Latina en particular. La implementación de modelos políticos y económicos neoliberales en los gobiernos de la región generó las condiciones para la consolidación de una reconfiguración de las relaciones entre los actores sociales y políticos. Uno de los ejes de esas transformaciones se centró en la necesidad de alcanzar una mayor y mejor calidad en los procesos de descentralización hacia los gobiernos subnacionales. Situación que, a lo largo de las últimas décadas, se ha plasmado en un proceso de empoderamiento de los mismos, reposicionando su rol estratégico tanto en el escenario político como electoral.

En ese marco, el presente apartado reflexiona sobre los estudios vinculados a la necesidad de una mayor apertura del Estado para garantizar la participación de los actores sociales y su injerencia real en los asuntos públicos (este punto será desarrollado en profundidad en el capítulo del marco teórico). Lo anterior marcó el reposicionamiento de los gobiernos locales gracias a su proximidad con los problemas públicos y la cercanía con los ciudadanos, configurando un escenario adecuado para concretar las transformaciones en cuestión. A su vez, esa nueva forma de distribución del poder trajo como consecuencia mayores demandas, exigencias y controles que encontraron, en las iniciativas sobre transparencia y participación, un espacio propicio para su desarrollo.

Con diferentes niveles de éxito, las reformas implementadas en los países de América Latina se encauzaron tras la causa de la gobernanza local y la descentralización de las políticas públicas. A partir de la década del 80', ese contexto marcó un cambio en el rol de los gobiernos locales y, por tanto, en la manera de ejecutar las políticas públicas por parte de aquellos. Esa reconfiguración amplió (a veces voluntariamente, otras no tanto) las posibilidades para que nuevos actores se involucraran en distintas transformaciones del espacio público.

Como antecedente es posible identificar la compilación realizada por Daniel García Delgado en el año 1997 titulada “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en la Argentina”. Allí, los diferentes autores desarrollan líneas de investigación que, partiendo de la identificación de un nuevo escenario para los gobiernos locales, permiten reflexionar respecto de los desafíos que impone la globalización y el surgimiento de actores no tradicionales. El punto central de análisis gira alrededor de las renovadas capacidades de los actores no estatales para influir en la toma de decisión de los Estados. En particular, el capítulo introductorio de dicha obra señala algunas cuestiones relevantes respecto de la existencia de factores que incidieron en los cambios producidos en los diferentes niveles de gobierno en la Argentina. Especialmente los vinculados con la reforma de Estado (descentralización) y la globalización de finales de los 90’.

Esos fenómenos generaron mayor cantidad de tareas para los gobiernos locales, nuevos desafíos en lo político, económico y social, y los obligó a replantearse los modos de organización, sus funciones y los canales de relacionamiento con la sociedad. Procesos que, con el tiempo, encaminaron el reemplazo del modelo tradicional (de carácter autárquico y administrativo-clientelar que en los hechos configuraba una suerte de administración de la ciudad sobre el barrido, alumbrado y limpieza) por uno que se adaptaría a los cambios tecnológicos y a las demandas sociales. Se suponía que a partir de la reorientación de las funciones y responsabilidades estatales se produciría una ampliación de las capacidades y obligaciones estatales. Lo interesante de estos trabajos es que en medio de las transformaciones producidas en los 90’, los autores logran identificar a los gobiernos locales como el camino propicio para un nuevo tipo de intervención estatal. No obstante, también reconocen que se intensifican las dificultades para hacer frente a los servicios tradicionales que se mostraban insuficientes a la hora de satisfacer las expectativas de una ciudadanía cada vez más organizada y dispuesta a participar de las decisiones públicas.

Otro trabajo que aporta a la discusión planteada, es el publicado por Oscar Oszlak en el año 2001 titulado “El Estado transversal” en donde analiza las transformaciones del Estado argentino durante los 90’ en lo que el autor considera la muerte y resurrección del mismo. Como consecuencia del cambio en las lógicas de articulación de las políticas públicas, se abandona el plano exclusivo de relación nacional-subnacional y público-privado, para

reconfigurar las relaciones a partir de una estrategia colaborativa y transversal. Lo que Oszlak plantea está relacionado con un cambio sustancial en la relación entre el Estado nacional y los gobiernos subnacionales a partir de la transferencia de ciertos servicios (salud y educación) y la descentralización parcial de otros servicios (como acción social, vialidad, entre otros).

Ello implicó la reducción del aparato estatal nacional y la expansión de las administraciones provinciales y, hasta cierto punto, municipales (se consolida luego del 2001). Un punto que resulta importante es que, si bien el Estado nacional se desprendió de funciones propias y exclusivas, no es menos cierto que dicha transferencia implicó la retención, y sobre todo el fortalecimiento, de ciertas capacidades de planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de los gobiernos nacionales.

Por tanto, lejos de consolidarse un retiro del nivel nacional de gobierno, la nueva configuración del poder implicó un fortalecimiento encubierto de las capacidades estatales desde una nueva perspectiva. La misma trajo como consecuencia mayores controles y una dependencia diferente por parte de los gobiernos subnacionales. Ello implicó que de buenas a primeras (en particular los gobiernos locales) tuvieron que enfrentar mayores y más complejas demandas sin los recursos disponibles. Por ello el autor describe y caracteriza al nuevo Estado nacional como un “Estado cajero” ya que su principal función es la de controlar la distribución de los recursos y no ya la ejecución de las políticas públicas.

Otro aporte realizado desde el análisis del impacto de los procesos descentralizadores del Estado argentino en las políticas públicas, es el desarrollado por Carlos Vilas para el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en el año 2003. El mismo se titula “Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990” y reflexiona sobre las condiciones impuestas por los principales Organismos Multilaterales de Crédito a través del “Consenso de Washington”.

Las mismas configuraron un instrumento ordenador para las cuentas públicas cuyo principal objetivo fue el superávit fiscal primario del estado central. Esa estrategia se desarrolló a partir de la realización de transferencias de actividades y responsabilidades hacia las unidades subnacionales: provincias y municipios. Ello implicó la reducción de las erogaciones fiscales del estado nacional y su derivación (decisiones y políticas públicas) hacia quienes hasta ese

momento eran los destinatarios de las mismas. En el trabajo referenciado, el autor realiza un análisis a partir del cual ratifica la presunción sobre las dificultades que dicho proceso enfrentó por la falta de redistribución presupuestaria y la ausencia de condiciones adecuadas para la prestación de los servicios públicos transferidos.

Un trabajo que combina una mirada académica con la gestión gubernamental es el publicado en la Revista Argentina de Sociología por Juan Manuel Abal Medina (h) en el año 2006 titulado “Crisis y recomposición del Estado”. El entonces funcionario nacional<sup>2</sup> desarrolla un breve pero conciso análisis sobre las transformaciones experimentadas por el Estado durante los 90’, fundamentalmente sobre los nuevos desafío y objetivos en materia de gestión pública. Sostiene que dentro del paquete de medidas recomendadas por el Consenso de Washington se incluyó la descentralización de funciones, la cual consistió en la delegación de estas tareas hacia las administraciones subnacionales. El principal inconveniente fue la ausencia de los recursos necesarios para llevarlas a cabo lo que generó el reacomodamiento interno de las administraciones locales en búsqueda de mayor eficiencia frente a las nuevas demandas y obligaciones.

En 2018 Ricardo Gutiérrez y Guillermo Alonso publicaron un artículo titulado “Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense” que aporta un análisis específico en territorios locales. En el mismo, los autores trabajan sobre las complejidades que enfrentan los gobiernos municipales a la hora de coordinar acciones interjurisdiccionales dada la magnitud de los problemas públicos y la imposibilidad de hacer frente a los mismos sin apoyos adicionales. El artículo aporta una complejidad adicional referida al reposicionamiento de los gobiernos ya que, no sólo se reconocen nuevas funciones, sino también nuevas formas de resolver los problemas públicos.

Por otro lado, es posible encontrar estudios y análisis recientes de los procesos iniciados durante los 90’ como el propuesto por Sergio Ilari y Daniel Cravacuore (compiladores) en 2020 titulado “Gobierno, política y gestión local en la Argentina”. Allí los autores comienzan analizando el rol de los municipios de Latinoamérica, particularmente en lo que refiere a la ampliación de sus funciones, a la reforma de su régimen jurídico político, a la inestabilidad

---

<sup>2</sup> Desde 2005 estuvo a cargo de la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación Argentina.

respecto de los recursos con los que cuentan y, al mismo tiempo, a la presencia transformadora de las nuevas tecnologías. En ese sentido, los aportes giran en torno a que la descentralización municipal estuvo asociada a tres procesos políticos: la transición democrática; el agotamiento del sistema de partidos tradicional; y el fin de las guerras civiles.

Independientemente del factor determinante de las transformaciones experimentadas por los gobiernos de la región en la década de los 90', está claro que el nuevo contexto modificó (y lo sigue haciendo) el rol de los gobiernos locales proveyéndolos de más responsabilidades y mayor exposición. También queda en evidencia que esos nuevos desafíos no fueron acompañados por una distribución de fondos acorde ni por nuevas capacidades fiscales que mejoraran las condiciones municipales para hacer frente a las nuevas circunstancias. Ellas implican demandas novedosas y exigencias de canales de acceso ciudadano, lo cual obligó a los Estados a desarrollar prácticas y tomar decisiones sin los recursos adecuados.

Lo anterior pone de manifiesto un dato interesante que aporta este tipo de investigaciones vinculado a las características de la descentralización municipal en la región que podrían explicar en parte, su poco éxito, al menos en los primeros años. Por un lado, la redistribución de recursos en forma de políticas de desarrollo económico local; en segundo lugar, la descentralización en sus diversas manifestaciones: la económica a través de privatización o concesión de prestación de servicios públicos (aunque la escala municipal, salvo las grandes ciudades capitales no resultó atractiva para los mercados), la política a través del reconocimiento constitucional del municipio como nivel de gobierno y la administrativa a través de diversos cambios en los modelos de organización aunque con poco éxito; por último, la transferencia de competencias desde el nivel nacional hacia las unidades menores, aunque sin los recursos para afrontar dichas funciones.

En definitiva, América Latina en general y la Argentina en particular, experimentaron un proceso de redistribución de funciones y responsabilidades a partir de las propuestas e imposiciones de los organismos multilaterales de crédito durante los 90' que trajo como consecuencia el inicio de un nuevo rol para los gobiernos locales. Ello condujo inicialmente a un sinfín de dificultades en virtud de la falta de recursos para afrontar la nueva situación. Posteriormente fue posible identificar algunas situaciones puntuales como la existencia de relaciones desiguales entre los niveles del Estado (basadas en la concentración de los recursos

en los niveles superiores del Estado); la existencia de territorios fragmentados (fuertes contrastes en la prestación de servicios y de garantías de derecho entre las personas según cada ciudad o región); la débil capacidad de intervención estatal, sobre todo por parte de los gobiernos locales más pequeños (territorial y poblacionalmente hablando); la existencia de una legislación municipal amplia, pero con escasa capacidad para proteger o incrementar la autonomía municipal; y por último, pero fundamental, la limitada capacidad financiera de los gobiernos locales, tanto en lo que respecta a la ejecución presupuestaria como por la existencia de condicionamientos para el libre uso de los recursos.

## **2.4 Procesos políticos y gobiernos locales en la Argentina.**

En Argentina, la descentralización y su consecuente reconfiguración del rol local (iniciado durante los 90' y profundizado luego de la crisis de 2001/02), condujo a una serie de cambios en la dinámica de la distribución, construcción y alternancia del poder. Los efectos de la crisis de 2001/02 dejó sin respuesta al gobierno nacional (y a toda la clase política en general) frente a los múltiples reclamos y movilizaciones lo cual contribuyó a la fractura del tejido social a partir de la desconfianza en la política que se expresó en la conocida frase “que se vayan todos”. La salida de la crisis permitió identificar oportunidades y experiencias altamente positivas en vías de la transformación de un modelo estatal agotado.

En ese contexto el Estado argentino se vio obligado a cambiar en muchos y variados aspectos que no formaron parte de un programa sistemático y organizado de reforma estatal (más bien respuestas espasmódicas). El Estado nacional ya no estaba en condiciones de hacer frente a las nuevas demandas sociales, por tanto, delegó ciertas funciones hacia los estados provinciales, pero, sobre todo, inició un proceso de reconfiguración de la relación entre los niveles subnacionales. Esas instancias de descentralización encontraron, en un contexto sumamente delicado, la oportunidad de profundizar sus lógicas y objetivos a través de la “municipalización de la crisis”. La misma estuvo vinculada a la nueva realidad en donde los ciudadanos reclamaban y se manifestaban frente a aquellos funcionarios más cercanos como respuesta a la falta de legitimidad (y respuesta) de los gobiernos nacional y provincial.

La crisis de representación y el surgimiento de nuevas formas de movilización y articulación de las demandas sociales parece ser un dato estructural del nuevo modelo de gobierno local. Esas organizaciones cubrieron partes muy fragmentadas de la realidad en búsqueda de

resolver problemas muy puntuales. Es por ello que uno de los desafíos del nivel municipal de gobierno fue la articulación entre la sociedad y la política, aprovechando su espacio propio para contribuir a prevenir parte de los males que el sistema genera.

En ese sentido, es posible identificar el aporte realizado por Daniel García Delgado en el año 2006 a partir de un trabajo titulado “Repensar el Estado en un contexto postneoliberal”. Allí el autor plantea la necesidad de establecer ciertos criterios y pautas que refuercen los cambios logrados hasta ese momento en términos de descentralización y fortalecimiento de las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales. Esa propuesta tiene como fundamento no repetir las experiencias pasadas que condujeron al país a una de las peores crisis de su historia. Según el autor, los diagnósticos para la recuperación de Estado incluyeron miradas más pesimistas (que incluían la desaparición del Estado y su gerenciamiento), pero también propuestas y decisiones que finalmente dotaron de estabilidad económica, social y política al país.

Ello tuvo como eje la necesidad de repensar las lógicas de un Estado desarticulado que había cedido parte de sus competencias al mercado, que había transferido responsabilidades a la sociedad civil y a los gobiernos provinciales y locales sin los recursos necesarios. En ese punto el autor considera que se volvió fundamental, para garantizar dichas transformaciones, consolidar un enfoque donde la ciudadanía sea importante, no tanto en un rol controlador o auditor de las funciones públicas, sino más bien como actor de un proceso de cambio con posibilidades reales de influir. Una ciudadanía con capacidad de incidir en la política pública. Ello significa que el Estado es interpelado por la sociedad (en sus diferentes formas de organización) para contribuir en la modificación de la realidad. A su vez, esa inclusión tiene como objeto recuperar parte de la legitimidad y confianza perdidas como consecuencia de la crisis.

Lo que ese tipo de enfoques propone es recuperar el rol del Estado como promotor del desarrollo, la identidad, y la orientación hacia el bien común. Implica redescubrir la condición estratégica para repensar las lógicas de trabajo tanto del gobierno como de las organizaciones de la sociedad civil. Lo interesante de muchos de los trabajos que analizan esa coyuntura es que coinciden en que no alcanza solo con reconfigurar algunos mecanismos

estatales para mejorar sus procedimientos. Sostienen que es impostergable diseñar, planificar y ejecutar políticas públicas a partir de la articulación de intereses y la creación de consensos.

En definitiva, las transformaciones que atravesó y sigue atravesando la sociedad en los planos económico y político influyen en la manera en de pensar las territorialidades consolidadas en el proceso de construcción del Estado nacional. Por ello surgen otras escalas de referencia para la organización de la vida política y social. Ese proceso pone de relieve la necesidad de repensar el rol de los espacios locales como ámbitos de referencia para el tratamiento y resolución de las problemáticas públicas. Las relaciones de proximidad son vistas como un escenario fructífero para promover nuevos circuitos económicos, actividades y servicios sociales, identidades, formas de articulación política, etc.

La recuperación de la estabilidad económica, política y social de la Argentina durante los años posteriores a la crisis del 2001/02 trajo como consecuencia la jerarquización de los espacios de proximidad a partir de estrategias de desarrollo local. A su vez, la mayor cercanía de esos gobiernos con la ciudadanía generó un aumento en los niveles de legitimidad y consenso. Esa perspectiva buscó atender prioritariamente las cuestiones vinculadas a la agenda urbana a través de acciones públicas construidas en el marco de la nueva gobernanza local. Espacios de reconstrucción de derechos sociales y redes multinivel con la intención de articular los distintos actores con incidencia en el territorio. De ahí, la necesidad de avanzar en el análisis de los aportes que se vienen realizando en términos de esa novedosa concepción de gestión local y articulación política denominada gobernanza local.

Un dato interesante es que la mayoría de los artículos o trabajos de investigación sobre el tema proponen la discusión sobre dos ejes principales. Por un lado, la ausencia de recursos para afrontar las nuevas demandas sociales y, por otro lado, la presencia de nuevos desafíos y oportunidades para los gobiernos locales. Dado que la escasez de recursos fue un tema ya esgrimido y establecido como uno de los elementos que condujeron al fracaso del proceso descentralizado, a continuación, se propone profundizar el segundo de los ejes. La gobernanza local como perspectiva para las gestiones actuales en virtud de las problemáticas que enfrentan, pero, sobre todo, en vistas de una sociedad que con el tiempo se ha complejizado y adoptado un rol mucho más activo y exigente frente a sus autoridades.

## 2.5 Hacia un modelo de gobernanza local

Hasta el momento se vienen presentando trabajos que sirven como antecedentes en el estudio y análisis de las condiciones en las que distintas etapas de los procesos de descentralización tuvieron lugar en América Latina en general y en la Argentina en particular. Ese contexto y, fundamentalmente, sus consecuencias transformaron las realidades de los gobiernos de la región obligándolos a modificar sus hábitos respecto del cómo de la gestión pública. Principalmente se vio alterado el modo de distribución de las funciones y responsabilidades, así como la reconfiguración del uso de los recursos.

Por ello resulta apropiado continuar el recorrido propuesto para el presente capítulo retomando los antecedentes que engloban esos cambios y desembocan en la idea de una nueva gobernanza local. Ello implica, ni más ni menos, reconocer la complejidad de la función de gobierno en el marco de las transformaciones del Estado y, por tanto, de sus decisiones. Esta manera de observar los procesos políticos al interior de los gobiernos subnacionales en la Argentina permite dimensionar la importancia de los mismos, tanto para los gobiernos provincial y nacional, como para los actores de la sociedad civil y el sector privado. Éstos últimos se transforman en articuladores de demandas y gestores de soluciones para muchos de los problemas que enfrenta el Estado.

En ese sentido, es posible citar tres trabajos realizados por Aguilar Villanueva titulados “Gobernanza y Gestión Pública” del año 2006, “Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar” del año 2009 y “Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza” publicado en el 2016. En ellos el autor coordina una serie de investigaciones y reflexiones sobre las administraciones públicas latinoamericanas y sus nuevos desafíos a partir de la reconfiguración de los actores políticos, estatales y sociales. Dichos trabajos constituyen aportes para el debate sobre el camino a seguir por los gobiernos a partir del reconocimiento de la preeminencia de la gestión local de las políticas públicas. Sostiene el autor que el foco de atención se desplaza de la dotación de las capacidades gubernativas (enfoque de la gobernabilidad) hacia la utilización efectiva de dichas capacidades (el enfoque de la gobernanza).

En particular se desplaza hacia las acciones directivas específicas (modos de gobernar, pautas directivas) que los gobiernos han de poner en práctica para lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se complementen para la identificación de los problemas.

De esta manera se identifica que la unidad mínima de gestión estatal es la que en mejores condiciones se encuentra, no sólo para identificar las problemáticas de su comunidad, sino fundamentalmente, para pensar y ejecutar colaborativamente las soluciones de política pública. Ello implica un empoderamiento de dichos gobiernos respecto de la aplicación efectiva de sus capacidades.

En una línea similar, es posible citar el trabajo de compilación realizado por María del Carmen Pardo en 2004 titulado “De la administración pública a la gobernanza”. Allí se presentan diversas investigaciones que, desde una mirada revisionista de los procesos políticos en América Latina, plantean la idea de una nueva administración pública. Basada en la noción de gobernanza como construcción de redes asociativas, esa propuesta describe cómo se alteró el rol tradicional del Estado ante nuevos desafíos y renovadas alianzas sociales. Es una mirada que prioriza la gestión de gobierno en tanto conducción del aparato estatal, promoviendo la inclusión de otros actores que colaboran en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas con el objeto de favorecer dicha conducción. Nuevamente aparece con fuerza la necesidad de pensar en modalidades colaborativas, de co-producción de las decisiones a partir de lo que cada actor pueda aportar. También se plasma la necesidad de trabajar en pos de gobiernos más transparentes que brinden acceso a la información pública como modo de mejorar las condiciones para dichos actores.

Otro aporte relevante para la presente investigación es la compilación realizada por Gloria Edel Mendicoa en el año 2016 titulada “Hacia una epistemología del sur: La Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración”. Allí la autora plantea que, a partir de una nueva institucionalidad marcada por el concepto de gobernanza, los mecanismos de gobierno ya no se basan solo en las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. Ese modelo de gestión se altera como consecuencia de la interacción entre actores públicos y privados autónomos y redes organizacionales. Particularmente analiza esa nueva situación teniendo en cuenta el rol central de los gobiernos locales y su importancia para garantizar el éxito de las políticas públicas dada la cercanía de estos con la ciudadanía. Explicita la necesidad de pensar nuevas estrategias de desarrollo local, de articulación municipal y de ensamble social con el objeto de que las mismas repercutan positivamente en una mayor y mejor integración regional. Si bien el trabajo tiene una clara

mirada regional, no es menos cierto que la perspectiva basada en la necesidad de generar redes asociativas y construir puentes que vinculen de mejor manera al sector público con el privado, es una realidad que afecta a los gobiernos locales desde hace varios años.

En el ámbito local se reconocen múltiples trabajos entre los cuales se destaca el análisis realizado por José Ignacio Vigil en el año 2013 titulado “Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales'. El caso argentino”. El autor plantea la necesidad de profundizar las teorizaciones sobre las nuevas dinámicas de la articulación entre actores públicos y privados (gobernanza) haciendo hincapié en el estudio de caso de la Argentina. Esa especificidad en el análisis de caso busca dar cuenta de la manera en que los dispositivos de gubernamentalidad trabajan a través de las elites locales y regionales con el fin de construir el espacio regional en línea con los objetivos trazados nacionalmente.

También es posible mencionar el trabajo realizado por Carolina Foglia y Adriana Rofman titulado “Gobernanza participativa local en el gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios” publicado en el año 2020. En el mismo, las investigadoras desarrollan un análisis sobre los gobiernos locales describiéndolos como aparatos estatales estructurados en base a demandas y necesidades tradicionales, y con capacidades y competencias limitadas. Afirman que esos municipios enfrentan restricciones normativas y presupuestarias que les dificultan el logro de sus objetivos y el desarrollo de políticas públicas propias. Uno de los aspectos más relevantes del artículo está relacionado con la afirmación respecto de que, pese al diagnóstico inicial, los gobiernos locales están dando señales y pasos concretos en el plano de la gobernanza local a partir de tres ejes principales. La participación, la descentralización y la modernización. Ello implica cierto atisbo de transformación en pos de adecuar las lógicas municipales a las nuevas demandas sociales.

Más allá de la existencia de múltiples y variados antecedentes vinculados al nuevo rol de los gobiernos locales, lo cierto es que en su mayoría coinciden en que los países de la región, habiendo alcanzado el agotamiento de sus sistemas gubernamentales, se han volcado hacia la búsqueda de nuevos enfoques que contribuyan al desarrollo. Esos debates han puesto en discusión la acción del Estado (en sus distintos niveles, pero principalmente el nacional) como actor monopólico de los procesos de desarrollo. Ello trajo aparejada una primera

conclusión: el Estado puede desarrollar sus actividades y alcanzar sus objetivos de manera más eficiente si permite la participación de otros actores en el proceso decisorio.

Lo anterior implica dejar de lado el tradicional esquema jerárquico y centralizado para incluir y explorar el vínculo público-privado. Ese esquema fue definido, conceptual y políticamente por los enfoques de la gobernanza, los cuales ponen el acento en el desarrollo de estructuras de acción conjunta, a partir de intereses comunes, entre el Estado y la sociedad civil. Propone una modalidad de gobierno basada en el despliegue de estructuras en red en diversas instancias de colaboración en el desarrollo de las políticas públicas.

Lo que este conjunto de debates aporta a los objetivos de la presente investigación radica en que la gobernanza implica la distinción entre las capacidades directivas y la eficacia del gobierno. Entre las atribuciones institucionales, fiscales, analíticas y administrativas del Estado (capacidad o poder para hacer ciertas cosas y lograr ciertos resultados) y la eficacia para llevar adelante ello. La gobernanza presupone que, para alcanzar el equilibrio entre esos dos aspectos, es indispensable la definición de esquemas de acción que puedan ser aplicados por los gobiernos en su relación con los diversos sectores de la sociedad. De esa manera sería posible concientizar a la sociedad respecto de la importancia de hacer suyos ciertos objetivos de valor general y actuar en conformidad para convertirlos en hechos sociales.

Por último, tal como se viene desarrollando desde el inicio del presente capítulo, el nuevo rol de los gobiernos locales en la Argentina ha respondido al modo en que los mismos pudieron dar algún tipo de respuesta a la situación de crisis iniciada en diciembre de 2001. Por ello resulta lógico que muchos trabajos hayan definido a la nueva gobernanza como un concepto poscrisis, ya que la misma hizo posible distinguir la acción del gobierno del rumbo que la sociedad estaba reclamando. Es decir que la idea de gobernanza tiene un anclaje en las crisis del pasado que brindaron condiciones para la reconstrucción de los Estados latinoamericanos en general y el argentino en particular.

A su vez, también es posible identificar a la nueva gobernanza como un concepto construido pensando en las transformaciones de las sociedades como consecuencia, entre otros factores, de la creciente diferenciación y multiplicación de actores sociales. Su mayor independencia respecto de la política y el aumento de las relaciones entre las organizaciones de distintas sociedades para mejorar la resolución de sus problemas configuraron parte del nuevo

escenario. En definitiva, gobernanza es un concepto que, por un lado, mira hacia el pasado de los gobiernos durante las crisis, marcando la separación respecto de esos modos gubernativos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfilando un funcionamiento de la sociedad modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social.

En definitiva, un análisis de los gobiernos locales a partir del concepto de gobernanza implica el resurgimiento, la revalorización y/o la consolidación de formas sociales independientes de autorregulación, autogobierno y coordinación social. Considerando el aumento de las relaciones atravesadas por el capital social y la disposición de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el análisis del rol de los gobiernos locales se vuelve indispensable. A su vez, implica el inicio de un proceso mediante el cual la sociedad define sus valores y objetivos de convivencia y se coordina para hacerlos realidad, a través de mayores márgenes de independencia (empoderamiento).

Ahora bien, lo anterior no implica la consolidación de una postura anti estatal o que proponga su desaparición. Por el contrario, representa una oportunidad para comprender que, si no existe un proceso de transformación de las estructuras, funciones y modos de ser de la estatalidad y el gobierno, poco probable será la recuperación de la confianza de la sociedad.

El recorrido por diferentes discusiones, propuestas e investigaciones, permite comprender de mejor manera la necesidad de analizar las estrategias de transparencia y participación ciudadana en gobiernos locales. Su reposicionamiento y nuevos vínculos con la ciudadanía lo convierten en un actor clave en un escenario complejo y marcado por la inestabilidad.

Continuando con el desarrollo propuesto, en el siguiente apartado se presentarán los antecedentes que ponen en discusión cómo consolidar los modelos de gobernanza local a partir de dos variables claves para la presente investigación: la participación ciudadana y la transparencia.

## **2.6 De la gobernanza hacia modelos participativos y de transparencia local**

Los antecedentes presentados hasta el momento permiten exponer parte del recorrido desarrollado hasta el momento por ciertos los sistemas políticos y de gobierno en la región, el cual responde a una metamorfosis cuyo principal actor es el nivel local de gobierno. El mismo se encuentra en una posición privilegiada a la hora de la reconfiguración de las relaciones de poder y toma de decisiones. Ello responde, entre otros factores, a dos elementos principales: participación ciudadana y transparencia como medios para legitimar su (nuevo) rol.

La inmensa mayoría de las transformaciones y reformas que se vienen experimentando y que configuran parte de la discusión académica sobre la que gira la presente tesis, coinciden en la necesidad de recuperar, por parte del Estado, el acompañamiento de la sociedad. Por otro lado, insisten en renovar el voto de confianza y aumentar los márgenes de legitimidad para la toma de decisiones y la consolidación de un proyecto político. En ese sentido, si bien son múltiples los aspectos que se han transformado al interior de los gobiernos locales, la participación ciudadana y la transparencia son dos de los que más fuertemente surgen en la actualidad. Tanto como reclamo de la sociedad, los medios de comunicación y las oposiciones políticas, como en algunas plataformas electorales y estrategias de comunicación gubernamental.

La necesidad de pensar nuevas lógicas de la estatalidad con el fin de legitimar decisiones, promovió la adopción de reformas tendientes a abrir el gobierno al ciudadano. Las mismas encontraron una respuesta favorable, adecuada y pertinente en las nuevas estrategias de gobierno abierto (hoy Estado abierto) basadas en tres pilares fundamentales: participación, transparencia y colaboración (Oszlak, 2013). Por ello, antes de poder desarrollar en profundidad los conceptos centrales de la presente investigación, se presentarán algunos antecedentes que fecundaron el terreno para la profundización de los debates en cuestión. Los diferentes trabajos que se presentan a continuación proponen análisis que giran en torno al gobierno abierto, para luego discurrir hacia el rol de los gobiernos locales en el marco de las estrategias de gobernanza local. Finalmente, y a modo de adelanto del capítulo siguiente,

se presentarán algunas referencias a la aplicación de políticas de participación y transparencia en dichas instancias gubernamentales

### **2.6.1 Gobierno abierto y gobernanza local**

Un primer elemento a considerar es que, aquellas propuestas que abogan por la ratificación de modelos tradicionales de gestión estatal en América Latina, entran en conflicto con aquellos postulados encolumnados en línea con lo propuesto por Moisés Naim (2017). Estas últimas advierten sobre los cambios que los Estados y sus administraciones están experimentando a partir de la llegada de nuevos actores y coaliciones de gobierno. Ello se complejiza en virtud de nuevas formas de relacionamiento entre el sector público, el privado y la ciudadanía (como efecto de la globalización).

Sobre ese segundo conjunto de propuestas se basa la presente tesis, entendiendo que resulta necesaria una nueva manera de concebir los procesos políticos encolumnada tras la apertura del Estado. Construir, sostener y/o fortalecer los lazos entre los actores intervinientes se ha vuelto una condición necesaria para el aumento en los niveles de confianza, legitimidad, participación, transparencia y eficacia del Estado.

Al comienzo del presente capítulo se referenció el trabajo de Oscar Oszlak (2001) en el cuales analiza las reformas estatales referenciando un tipo de Estado denominado transversal. Allí se comienza a pensar en nuevas dinámicas a partir de la necesidad de articular, de manera horizontal, los diferentes estamentos de gobierno (nacional, provincial y local). Es posible también citar el trabajo realizado por Calderón y Lorenzo como coordinadores en el año 2010 titulado *Open Government: Gobierno Abierto*; o el realizado por el propio Oszlak junto a Kaufman en 2014 titulado *teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de las experiencias internacionales*. Todos ellos giran en torno a la necesidad de poner el ojo en fortalecer, pero a su vez diversificar, las potencialidades de los actores que intervienen en la construcción de las decisiones públicas.

Por ello es que, a la luz de los nuevos desafíos estatales, las tendencias que se consolidan proponen la articulación de los intereses político-estatales con los de la ciudadanía y el sector privado a través de diferentes instancias de colaboración y consulta. Esto implica un cambio en el modelo de gestión de políticas públicas que tiende a fortalecer a los regímenes

democráticos y los sistemas políticos a partir de una mayor legitimidad en la toma de decisiones. A su vez, obliga al abandono de la lógica estadocéntrica tan tradicional a lo largo de la historia política contemporánea.

Esas propuestas iniciales resaltan la necesidad de trabajar en una respuesta más ágil y precisa del Estado en virtud del aumento exponencial de las demandas sociales a las que cotidianamente se enfrenta. En ese marco, Oszlak (2012) definió un conjunto de estrategias que dieron forma a la propuesta denominada gobierno abierto, posteriormente reformulada como Estado Abierto, para hablar de una nueva filosofía de gestión. De la mano de un modelo transversal de administración, el gobierno abierto favorece nuevos canales de comunicación, diálogo e interacción entre gobernantes y gobernados. La propuesta se orienta fundamentalmente a la resignificación del rol del ciudadano en la construcción de la política pública, no sólo como fuente de información, sino también, como herramienta de control y fiscalización. Ello contribuye al fortalecimiento institucional entendiendo que esas transformaciones no sólo constituyen una necesidad para los gobiernos, sino también, una demanda de vastos sectores sociales. No es un dato menor, el hecho que dichos sectores se encuentran en pugna por un espacio de poder y protagonismo.

Por otro lado, la pérdida relativa de poder por parte de los Estados frente al sector privado (corporaciones, medios de comunicación masivos, multinacionales, etc.) y la sociedad civil (movimientos sociales, sindicatos, colectivos de defensa de derechos, etc...) los obligan a reformular, o al menos repensar, sus modos de relacionamiento. A su vez, los gobiernos se enfrentan a una mayor visibilidad de esos nuevos actores y sus reclamos a partir del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación e información.

Ahora bien, los avances tecnológicos constituyen un elemento muy importante para caracterizar el nuevo siglo y sus procesos, aunque su implementación no constituye el eje central del gobierno abierto. En ese sentido, sostiene Oszlak (2012) que:

El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados. El razonamiento del que se parte, puede interpretarse en términos de los supuestos implícitos sobre los que se basa esta novedosa fórmula de vinculación entre estado y sociedad. En esencia, quienes propician su adopción, consideran que: 1) la tecnología

disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor). (p. 3)

En el marco de los objetivos de la presente investigación, es importante destacar que, por un lado, más transparencia en la gestión pública y, por el otro, aumento en la interacción entre ciudadanos y gobierno forman parte central del gobierno abierto. El Estado debe generar canales de diálogo para acceder a más y mejor información, convirtiendo al ciudadano en coproductor de las políticas públicas. Esta postura, así como muchas otras similares, vienen consolidándose, tanto desde la academia como desde las iniciativas gubernamentales (por ejemplo, a través de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto). También ganan espacio en las estrategias electorales y en las estrategias y prácticas gubernamentales.

La transformación del Estado y de su modo de gestión es una realidad impulsada por parte de las coaliciones electorales, los partidos políticos tradicionales y gobiernos de turno, a la hora de acceder o mantenerse en el poder. A partir de allí se busca incrementar los márgenes de legitimidad y apoyo ciudadano y mejorar el resultado y apoyo de sus políticas públicas (decisiones).

Este conjunto de tendencias constituye el corpus que motiva a muchos investigadores a proponer líneas interpretativas sobre cómo la participación ciudadana y las estrategias de transparencia pueden favorecer el cumplimiento de esos nuevos objetivos. Surgen interrogantes vinculados, por ejemplo, a cómo canalizar las nuevas y mayores demandas de la sociedad civil; de qué manera tomar, imponer o quitar de las agendas determinados temas de interés para convertirlos en acciones concretas durante una gestión de gobierno; cómo reconstruir las estrategias electorales y la comunicación gubernamental para poder influir en la opinión pública; o cómo transparentar las decisiones públicas, entre otros aspectos.

Por ello a continuación, y en el marco de las estrategias de gobierno abierto, se presentan algunas reflexiones iniciales sobre la aplicación de políticas participativas y de transparencia en los gobiernos locales.

### **2.6.2 La participación ciudadana en el marco de las nuevas estrategias de gobernanza local**

Los debates y propuestas presentadas hasta el momento, señalan que el escenario social y político se caracteriza por la necesidad de generar una mayor inclusión de la sociedad en los procesos decisorios del Estado. Ello implica el abandono paulatino de las tradicionales lógicas estado-céntricas con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. De ahí que la noción de gobernanza se haya instalado como una perspectiva que cumplimenta con muchas de las exigencias sociales en el marco de los nuevos desafíos y complejidades que enfrentan los Estados.

En ese marco, es posible reconocer algunos trabajos que han aportado a introducir esta discusión, como, por ejemplo, los realizados por Ricard Gomà e Ismael Blanco. A través de un artículo titulado “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones” publicado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en el año 2002, los autores reflexionan sobre el nuevo contexto global y los desafíos que el mismo representa para los ámbitos locales. Sostienen que los gobiernos locales surgen fortalecidos a partir de la reconfiguración de las estructuras de poder como espacios de construcción de proyectos colectivos, de profundización de la ciudadanía y de satisfacción de las nuevas necesidades. A su vez, advierten que se ha vuelto indispensable repensar el rol y, sobre todo, la profundización de las acciones tradicionales de ese nivel de gobierno. Aquí se insiste en repensar las lógicas de relacionamiento a través de la construcción de redes asociativas entre el Estado y la sociedad civil en sus diferentes manifestaciones.

En esa misma línea y como consecuencia del inicio del proceso de reconstrucción del Estado en la Argentina pos crisis del 2001/02, se presenta la investigación encabezada por Daniel García Delgado y Sergio De Piero publicada por CLACSO en el año 2002. La obra titulada “Articulación y relación Estado–Organizaciones de la Sociedad Civil Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación” plantea un debate en torno a la

articulación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado. Estudian las políticas públicas (particularmente en las políticas sociales) tomando como casos de análisis las Provincias de Catamarca y Río Negro. En dicha investigación se propone, por un lado, la promoción de una mayor articulación entre los actores de la sociedad civil y el Estado. Por otro lado, alternativas que contribuyan a la construcción de marcos teóricos para una mejor comprensión de ese fenómeno que en la Argentina comenzaba a dar pasos firmes en un contexto de crisis que amenazaba los propios cimientos del Estado.

Siguiendo esa misma línea de trabajo, Parmigiani de Barbará y Myriam Consuelo publicaron en 2003 un artículo titulado “Instituciones jaqueadas: reformas político-institucionales a nivel subnacional en el marco de la crisis en Argentina”. Allí realizan una revisión de las consecuencias que la crisis económica-financiera de 2001 trajo aparejadas para el Estado argentino en términos de repensar las lógicas de descentralización que se habían iniciado en los 90’. Esa revisión se desarrolla en términos fuertemente críticos respecto de lo que las autoras consideran un exagerado entusiasmo por dichos procesos en relación a la poca efectividad en la transferencia de recursos, capacidades y eficiencia por parte de los organismos subnacionales de gobierno (particularmente en los municipios). No obstante, destacan que la descentralización hacia el menor nivel de gobierno posible conserva pese a sus muchas limitaciones, un importante grado de legitimidad, de consenso social y político.

Otro trabajo que contribuye a la reflexión a través del estudio de casos y el aporte de las experiencias y proyectos de funcionarios gubernamentales, es el realizado por Laurana Malacalza en el año 2004 titulado “Reforma política y participación ciudadana”. La compilación reflexiona sobre las consecuencias de la reforma de Estado iniciada en los 90’ y su impacto en diferentes aspectos del sistema político en la Argentina. Entre ellos se destaca la necesidad de repensar las lógicas participativas que vinculan ciudadanía y Estado. Si bien no es la participación ciudadana el tema central del documento, resulta importante considerar su contenido en virtud de las experiencias y prácticas gubernamentales que allí se reflejan. Las mismas dan cuenta de la relevancia que comenzaba a cobrar la participación ciudadana en las distintas aristas del sistema político (sistema de partidos, gobernabilidad, sistema electoral, etc.)

Un trabajo que permite profundizar dichas miradas es el realizado por Daniel Cravacuore, Sergio Ilari y Alejandro Villar en su libro “La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas” del año 2004. Allí se desarrolla un recorrido por las nuevas lógicas de gobierno local a partir de la incorporación a su agenda de nuevos tópicos. Según los autores sobresalen la planificación estratégica del territorio, el desarrollo local y una nueva política social. Lo interesante es que para poder alcanzar sus objetivos los gobiernos locales han recurrido a diferentes innovaciones dentro de las cuales se destaca la articulación con diversos actores como una nueva forma de entender al Estado y sus políticas. Aquí se avanza, a través de un estudio empírico que comprende el análisis de diez casos (la Región Metropolitana Norte, el Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires, el Programa de Compras Conjuntas de General Pinto, el Plan Estratégico Regional Tuyú Mar & Sierra, el Plan Estratégico de Bahía Blanca, el Plan de Desarrollo Estratégico de Campana, las Unidades de Gestión Local de Florencio Varela, el Consejo Municipal del Niño y del Joven de La Matanza, el Programa para la Contratación Transparente de Morón, y la Universidad Provincial del Sudoeste de Buenos Aires) sobre la importancia de la articulación público/privado para mejorar la calidad de las políticas públicas. Nuevamente aparece el reconocimiento de que el Estado sólo, aislado, encerrado en sus propias lógicas, es incapaz de brindar una respuesta eficiente a las demandas sociales. Por ello, la inclusión real de la ciudadanía es uno de los caminos con mayor consenso en el ámbito académico como oportunidad para revertir las carencias gubernamentales.

En 2008 es posible identificar el trabajo publicado por María Laura Pagani titulado “El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales”. Allí se analiza el proceso de surgimiento, implementación y resultados de dos experiencias locales participativas en municipios de la Provincia de Buenos Aires (La Plata y Villa Gesell). Una de las reflexiones finales del artículo es sumamente interesante ya que la autora sostiene que las políticas de participación ciudadana fueron iniciativa de los municipios y no de la comunidad (salvo alguna excepción). Este punto será retomado y puesto en discusión más adelante ya que tiene que ver con los motivos que llevan al impulso de este tipo de prácticas y al compromiso que se tiene con ellas.

Por otro lado, en el año 2009, Oscar Oszlak colaboró con la redacción de un capítulo para el libro “Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil”. La obra fue publicada de manera conjunta entre la CIPPEC y la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. Dicho capítulo se titula “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. Allí el autor analiza las relaciones entre el estado y la sociedad civil a partir del papel que desempeña (o puede desempeñar) la ciudadanía en la implementación de políticas públicas. Busca resaltar las condiciones propicias para que las vinculaciones e interacciones entre ambos actores deriven en algún tipo de intervención ciudadana en los procesos de formulación, gestión, control o evaluación de políticas públicas. Nuevamente se observa la intención de promover estrategias de gestión pública que incluyan la participación ciudadana a partir del reconocimiento de las limitaciones del Estado y de la potencialidad de mejora para la planificación de políticas públicas. A su vez, se encuentra aquí una referencia a la importancia de los modos en que la ciudadanía participa. En ese sentido se insiste en que la misma tenga consecuencias reales y trascendentes para la vida social, es decir, que se reconozca en esos procesos posibilidades reales de influencia en la toma de decisiones. Esta nota distintiva resulta de suma importancia para poder comprender la diferencia entre participación real versus participación simulada, fundamentalmente en términos del impacto, motivo por el cual este apartado será retomado más adelante.

En esa misma línea es posible citar el trabajo publicado en el año 2012 por Claudia Danani, Marcelo Gómez, Gabriel Kessler y Federico Schuster titulado “Participación, régimen político y movimientos sociales. ¿Hacia una ciudadanía más inclusiva?”. Allí se ponen en discusión algunos de los desafíos que las democracias del mundo están enfrentando a partir del reconocimiento del nuevo rol de los actores sociales. Destacan los autores la importancia de aumentar, mejorar y ampliar las prácticas participativas, siempre y cuando excedan las tradicionales herramientas que los marcos jurídicos suelen ofrecer para incluir a la ciudadanía organizada. Nuevamente la participación ciudadana se transforma en una herramienta de sostenimiento y mejora de la calidad democrática para nuestros Estados, con la salvedad respecto del modo en que se presenta y limita la misma.

Un trabajo que se considera fundamental para poder comprender la irrupción de estas nuevas lógicas en la gobernabilidad, es el realizado por Ester Kaufman en 2013 titulado “Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto”. La autora plantea, a partir del concepto de gobierno abierto, que la consolidación de distintas formas de participación ciudadana en el ciclo de política pública tiene como fin transformar al típico sujeto pasivo receptor de los servicios públicos en un co-productor de la política pública. Esta línea de investigación que propone al gobierno abierto como paraguas protector de nuevas prácticas, actitudes y objetivos del Estado, es la que más se identifica con los objetivos de la presente tesis. Los nuevos desafíos vinculados al aumento y diversificación de las demandas, así como a la debilidad institucional que suelen mostrar los gobiernos de la región, dejan sin alternativas a los mismos a la hora de repensar sus propias lógicas de conservación del poder.

Rofman y Foglia en 2015 presentaron un trabajo titulado “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización”. Allí las autoras describen algunas de las experiencias que la Argentina desarrolló en el campo de las políticas de participación ciudadana impulsadas, en buena medida, por el impacto político de la crisis del 2001. Las mismas fueron aplicadas como instancias de recuperación de la legitimidad estatal y desarrollo de los actores sociales.

Ese mismo año Cecilia Schneider y Yanina Welp publicaron un estudio titulado “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”. Allí identifican y describen una tipología de instituciones de participación ciudadana que denominan deliberativas, semi representativas o delegadas y directas. A partir de ello analizan los alcances y limitaciones de una selección de instituciones presentes en las capitales de seis países de América del Sur (Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y Quito). El trabajo pone énfasis en descubrir las variables que puedan explicar las características de esas instituciones a partir del otorgamiento de poder al ciudadano para intervenir en la definición de asuntos públicos. Nuevamente presente la necesidad de que las instancias participativas empoderen verdaderamente a los actores involucrados.

Otro trabajo que aporta a la discusión anteriormente desarrollada, es el realizado por Schneider y Diaz Rosaenz en 2016 titulado “Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas”. El

mismo se centra en describir y analizar el presupuesto participativo como política testimonial de las intenciones de incluir a la ciudadanía en los debates y decisiones estatales. En dicho artículo es posible identificar un análisis acerca de los mecanismos de innovación democrática (en particular el Presupuesto Participativo), a través del diálogo crítico entre la democracia representativa y la participativa. El debate teórico se enriquece con su aplicación empírica a través del estudio de diez experiencias implementadas por gobiernos locales entre 2012 y 2013: seis en ciudades capitales (La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia) y cuatro en municipios del Conurbano bonaerense (Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín).

Por último, aunque sin agotar los estudios y análisis sobre el tema, es importante destacar un trabajo de gran actualidad y precisión como el publicado por Rofman y Foglia en 2020 titulado “Gobernanza participativa local en el gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios”. Nuevamente se presenta un estudio de carácter analítico y descriptivo de las prácticas en territorios puntuales, en este caso de la provincia de Buenos Aires. Allí las autoras señalan que los gobiernos locales caracterizados por estructuras estatales tradicionales, capacidades y competencias limitadas enfrentan un conjunto de nuevos desafíos. De ahí que los gobiernos locales deban dar pasos firmes y constantes en el plano de la gobernanza local para aumentar sus márgenes de legitimidad y mejorar la eficiencia y eficacia de sus políticas. En particular el artículo describe el panorama de los últimos años respecto de los 24 municipios del Gran Buenos Aires en los tres campos centrales de la gobernanza: la participación, la descentralización y la modernización.

### **2.6.3 Los antecedentes que vinculan la transparencia con las nuevas estrategias de gobierno local**

Tal como se viene sosteniendo hasta el momento, al igual que las estrategias de participación ciudadana, la transparencia se ha convertido en uno de los ejes de desarrollo y consolidación del gobierno abierto en general, y de la nueva gobernanza local en particular. Diariamente aumenta la preocupación de los gobiernos subnacionales en términos de cómo mejorar las estrategias y herramientas que les brinden mayor transparencia a su gestión frente a una ciudadanía cada vez más organizada y fortalecida. En ese sentido es posible identificar una serie de trabajos, investigaciones y aportes concretos que discuten este tema y ponen en el

centro de la escena la necesidad de profundizar y diversificar las acciones desarrolladas hasta el momento.

Un dato interesante al momento de relevar dichos antecedentes es que la mayoría de ellos abordan la transparencia casi exclusivamente desde la perspectiva del control y la rendición de cuentas estatal. Se impone una concepción unidimensional, limitada y reducida de la transparencia. Si bien el análisis exhaustivo de las diferentes posiciones teóricas sobre el tema se desarrollará en el siguiente capítulo, a continuación, se presenta un breve recorrido por algunos de los antecedentes más relevantes de las últimas décadas.

En primer lugar, es posible mencionar el trabajo editado en 2002 por Peruzzotti y Smulovitz titulado “Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias”. Allí diversos investigadores aportan a la discusión sobre la necesidad de generar instancias de contralor estatal. Plantean que a partir de una serie de evaluaciones y debates acerca de la naturaleza y calidad de las democracias en América Latina, es posible asegurar que las mismas se encuentran fuertemente criticadas y con bajos niveles de legitimidad. Ello sería la consecuencia de varios déficits institucionales, particularmente vinculados a la ausencia o escaso desarrollo de mecanismos adecuados y eficaces de accountability. Tal como se desprende del título de la investigación, el análisis está enfocado en la necesidad de generar mecanismos de control y auditoría de las administraciones estatales. A su vez, dejan entrever que la sociedad civil puede ser un actor relevante para encaminar este proceso. Aquí, si bien se parte desde una mirada acotada del concepto de transparencia, finalmente se incluye a un actor externo como elemento clave para el éxito de ese tipo de iniciativas.

En la misma línea, Guillermo O’Donnell escribió en 2004 un artículo titulado “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. El mismo se ocupa de estudiar la desconfianza y sus expresiones institucionalizadas en la esfera pública a partir del análisis del accountability horizontal. El autor toma como punto de partida lo que considera la ausencia o debilidad de este tipo de rendición de cuentas en buena parte de las democracias latinoamericanas contemporáneas. El texto tiene la particularidad que a la discusión teórica le agrega el análisis de distintas agencias de balance y otras encargadas de enfrentar riesgos específicos de transgresión y/o de corrupción. El trabajo no sólo realiza una crítica al modo tradicional de la rendición de cuentas (la realizada por el estado desde el

estado en términos de uso del dinero público), sino que incorpora otros elementos como la transgresión en el ejercicio de la función o la corrupción.

Por otro lado, Oscar Oszlak en 2012 publicó un trabajo denominado “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”. A partir de la reflexión sobre las expectativas que genera la disponibilidad de tecnologías que soportan esta nueva modalidad de intercambio entre estado y sociedad, evalúa los beneficios de su consolidación. En esta ocasión se reconoce un trabajo menos específico que los anteriores, pero en el que se plantea como uno de los ejes, desafíos y promesas del gobierno abierto a la transparencia. Aparece la participación ciudadana como argumento para un mayor y mejor control y el acceso a la información pública como elemento central para el empoderamiento ciudadano. Esa mirada representa un salto cualitativo respecto de otros antecedentes más vinculados a la mirada jurídica sobre los organismos de control y rendición de cuenta. De esa manera se abre una discusión centrada en el análisis cualitativo de las prácticas de transparencia, sin que ello implique de manera alguna, descartar los controles institucionales tradicionales.

Alejándose del ámbito local, es ineludible la referencia a Byung-Chul Han quien en el último tiempo se ha convertido en una de las figuras más representativas a la hora de hablar sobre transparencia. El filósofo y ensayista surcoreano publicó en 2013 una obra titulada “La sociedad de la transparencia” en donde aborda, desde una propuesta filosófica, la transparencia como una característica propia de las sociedades actuales. Uno de los aportes más significativos que tiene dicha obra es el posicionamiento del autor respecto de pensar la transparencia desde una mirada positiva, alejándose de las tradicionales propuestas negativas que reducen la misma al análisis y lucha contra la corrupción. Destaca la necesidad de superar los límites que se le impone a las estrategias que promueven nuevas formas de transparentar la imagen y el accionar público.

Por otro lado, Jordi Perramon publicó en 2013 un artículo titulado “La transparencia: concepto, evolución y retos actuales”, en el cual describe cómo ha evolucionado el concepto de transparencia a partir de tres puntos básicos: los gobiernos, las administraciones públicas y las empresas. Sostiene el autor que la transparencia es un tema relevante en la actualidad debido a que se ha convertido en una demanda de la sociedad. Allí radica un punto crucial para la propuesta de la presente tesis ya que los estudios y aportes académicos dejan de pensar

que la transparencia es sólo una obligación del Estado y comienzan a asignarle un rol preponderante a la sociedad civil.

De esta manera “sube al escenario” aquel actor que es originalmente depositario de las decisiones públicas y mero espectador para compartir ese espacio con el gobierno. El incremento de dicha demanda se origina, en primer lugar, en la consolidación de la democracia en el mundo occidental que ha favorecido el aumento de solicitudes para el libre acceso y uso de la información pública. En segundo término, gracias a las evidencias que apuntan a la existencia de una relación directa entre transparencia y competitividad. El autor incorpora a la discusión por los niveles de transparencia en los Estados el acceso a la información pública y el rol ciudadano como demandante de la misma. Una novedad en ese sentido es que también se la reconoce como propietaria de la misma ya que se prevé que un mayor acceso a la información pública de calidad redundaría en mayores y mejores aportes a la construcción de la política pública. Este tipo de propuestas distan mucho de las clásicas miradas y abre un abanico extenso de posibilidades para pensar estrategias y herramientas para el empoderamiento ciudadano. Esto toma mayor trascendencia en el marco de los gobiernos locales dada su cercanía con los actores sociales.

Ahora bien, no sólo los ámbitos académicos se han ocupado de estos temas, sino que, también los Organismos Internacionales que promueven el desarrollo han encomendado el seguimiento de las iniciativas en términos de transparencia. Puntualmente han avanzado en lo referido al acceso a la información pública entendiendo que constituye un derecho humano fundamental. En ese marco, Edison Lanza escribió un capítulo para el informe anual 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión encargado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, titulado “El derecho de acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento”. Este antecedente continúa la línea de las investigaciones más recientes en donde el acceso a la información pública se ha constituido en un derecho de la sociedad dada la importancia que el mismo tiene para el empoderamiento ciudadano. El informe analiza el rol de los organismos encargados de desarrollar estas iniciativas en los países de América Latina con el fin de obtener un diagnóstico certero sobre el estado de situación de la temática en la región. El trabajo da cuenta que los organismos internacionales consideran relevante la

promoción de este tipo de iniciativas ya que son entendidas como pilares para el desarrollo de los Estados.

En el año 2015, Rafael Valenzuela Mendoza publicó un artículo titulado “La transparencia colaborativa: una herramienta para un gobierno abierto”. Allí el investigador analiza la transparencia como instrumento para crear condiciones colaborativas que pudiesen tener efectos sobre los modelos de gestión pública. La propuesta gira en torno a comprender que ese tipo de iniciativas pueden favorecer a diseños más inteligentes y abiertos que brindan servicios públicos con mejores resultados. La colaboración público-privada como eje articulador de los esfuerzos estatales a partir de la inclusión real de la ciudadanía es uno de los tópicos que hacen a los objetivos de la presente tesis y que tienen lugar en el artículo referido.

Retomando las investigaciones locales, se reconocen los aportes realizados por Ricardo Piana y Fernando Amosa en 2017 al momento de publicar un artículo titulado “El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales”. Los autores desarrollan un análisis respecto de los marcos jurídicos que la provincia de Buenos Aires desarrolló hasta ese momento en relación a las políticas de acceso a la información pública. Si bien la presente tesis no tiene como ejes principales la mirada jurídica-normativa, el trabajo permite conocer cuál es el marco general que la provincia propone y que los gobiernos locales suelen tomar como referencia. A su vez, constituye un aporte más a repensar la lógica y las dinámicas del acceso a la información pública y su posterior uso por parte de los ciudadanos.

Algo que los antecedentes recientes dejan a las claras es que el acceso a la información pública es un requisito para la transparencia de los actos gubernamentales. En ese marco es posible reconocer el trabajo publicado en 2019 por Rita Grandinetti, Ezequiel Miller y Exequiel Rodríguez titulado “Construcción de un índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina”. Allí se estudian las iniciativas de acceso a la información pública y apertura de datos a nivel subnacional en Argentina desde la perspectiva de Estado Abierto. Es un antecedente que, desde el punto de vista metodológico, aporta una herramienta de medición para evaluar a los Estados en relación a la información que brindan. Si bien no es objeto de la presente investigación culminar con una propuesta de este estilo, resulta

relevante considerar las variables seleccionadas para la matriz de análisis. Las mismas son: la normativa vigente; la existencia de portales de datos abiertos; el rol del poder judicial; y los sistemas de consulta de información.

También en 2019, Franco Ciucci, Lucía Díaz, María Verónica Alderete y Sebastián Linares publicaron un artículo titulado “Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de Argentina”. En este caso se reconoce un estudio similar al anterior, pero con foco en los gobiernos locales, lo cual profundiza el análisis y ajusta la mirada sobre los actores de la presente investigación. Se busca cuantificar la transparencia en el nivel municipal y construir un índice de transparencia activa y pasiva.

Por último, y sin intención de agotar los antecedentes ni las discusiones sobre el tema, es posible destacar un trabajo publicado en 2019 por Daniel García Delgado titulado “Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado”. Allí el autor reflexiona respecto de algunos conceptos claves a partir del relato construido por la alianza Cambiemos en relación a su posicionamiento respecto del Estado y las políticas públicas. Destaca tres aspectos: en primer lugar, el énfasis en la transparencia, en segundo, el gobierno abierto y tercero la modernización del Estado.

El artículo aporta una primera vista respecto de la construcción discursiva de una parte de la estrategia electoral (y luego de gobierno) que pusiese en práctica el espacio político para ganar las elecciones en octubre de 2015. El autor refiere que la estrategia electoral se basó, entre otros aspectos, en la transparencia como valor contrapuesto a la gestión anterior. Ello habría tenido origen en lo que la alianza electoral percibió como una necesidad de la administración pública en términos de modernización y con la demanda social respecto de la lucha contra la corrupción y una mayor transparencia de las acciones estatales. Esos ejes fueron replicados, en mayor o menor medida, por todos los candidatos que pudieron acceder o mantener los cargos ejecutivos tanto a nivel provincial como municipal.

A lo largo del presente capítulo se realizó un recorrido sobre las principales líneas de investigación que forman parte de los antecedentes que influyeron en la formulación del problema de investigación para la presente tesis. Sin agotar la discusión sobre las múltiples variables que intervienen en este tipo de análisis, se buscó describir las transformaciones en

el campo de investigación y que se orientan a la búsqueda de nuevas miradas sobre el rol de los gobiernos locales. En el contexto de una sociedad más informada, con más y mejores recursos técnicos para hacerse escuchar, reclamar, auto convocarse y exponer a los decisores públicos, resulta impostergable generar condiciones para reconfigurar los modos de vinculación entre ella y el Estado. De ahí la relevancia que han tomado, para el análisis del rol de los gobiernos locales, las herramientas, instancias y estrategias que promueven la participación ciudadana y la transparencia de las acciones públicas.

En virtud de lo expuesto hasta aquí, en el próximo capítulo se presentan un conjunto de conceptos, perspectivas y propuestas teóricas esenciales para establecer una manera de comprender los conceptos claves de la presente. A su vez, dichos conceptos serán puestos en discusión, criticados y complementados a modo de construir el posicionamiento que regirá el desarrollo posterior de la tesis.

# Capítulo III. Enmarcando los conceptos

## 3.1 Introducción

Hasta el momento se presentaron aquellos debates y discusiones conflictivas que, sin configurar el tema central de la presente investigación, resultan importantes para contextualizar la elección del mismo y los objetivos planteados. Superada esa instancia, resulta necesario continuar con aquellas propuestas teóricas que conceptualizan los ejes principales de la investigación. A su vez, el posicionamiento teórico permite dar sentido a la estrategia metodológica definida en el capítulo segundo y abre un conjunto de debates, discusiones y áreas de vacancia que resultan significativos como posibles líneas futuras de investigación.

Por ello, a continuación, se presentan y analizan reflexivamente, un conjunto de propuestas y posicionamientos teóricos vinculados a aquellos conceptos que resultan estratégicos para la consecución de los objetivos de investigación. Es importante destacar que las nociones expuestas a continuación no agotan el universo ni las posibilidades de análisis crítico sobre el tema. No obstante, constituyen una mirada amplia e inclusiva de los aspectos centrales lo que posibilita su aplicación a los casos propuestos.

A su vez, es intención del presente apartado poner en conflicto algunos de esos postulados como punto de partida para la construcción de nuevas miradas o propuestas alternativas. Para ello se propone un recorrido desde aquellos conceptos de carácter general hasta aquellos específicos y que forman parte de los objetivos de la presente investigación.

En ese sentido, se propone, en primer lugar, reflexionar en profundidad sobre las estrategias de gobierno abierto como paraguas protector de las nuevas formas de estatalidad. A partir de sus ejes, se desarrollan las diferentes concepciones vinculadas con la sociedad de la transparencia, así como sus componentes constitutivos. Luego se describen los modos de participación ciudadana y sus elementos principales. Considerando que las estrategias en cuestión serán analizadas en su aplicación concreta sobre las políticas públicas en los municipios en estudio, se propone un breve recorrido sobre algunos modelos de planificación e implementación de ellas. Finalmente, se desarrollan una serie de reflexiones respecto de la

comunicación política, particularmente en lo referido a las estrategias de comunicación gubernamental y electoral.

Por último, la puesta en común de los conceptos y la reflexión sobre los mismos, así como la toma de posición frente a ellos, permitirá al lector una mejor comprensión del corpus de análisis seleccionado más adelante y sobre el cual se desarrollan las reflexiones y comparaciones propuestas en los objetivos de la tesis. En ese sentido, no es posible analizar y comparar las estrategias de transparencia si antes no se las enmarca en los debates actuales a través de la identificación de sus componentes y lógicas. A su vez, difícilmente se podría analizar y comparar las estrategias de participación ciudadana sin un recorrido conceptual sobre su significado, importancia, tradición y lógicas políticas. Nuevamente se pondrán en conflicto conceptos tradicionales con miradas alternativas sobre políticas participativas y su capacidad para modificar la realidad.

Finalmente, a la hora de sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación (tanto en lo relativo a la comunicación gubernamental como a la electoral) se vuelve indispensable reflexionar sobre sus componentes y modos de comprensión. Éste último es un tema de gran actualidad que aún sigue siendo motivo de debate en el escenario político y académico.

Lo anterior busca facilitar la vinculación entre la estrategia metodológica, los antecedentes y los conceptos claves con el fin de alcanzar el objetivo general de la presente investigación: analizar las estrategias de transparencia y participación ciudadana en dos períodos (2011-2015 y 2015-2019) y sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental en los municipios de Berisso, La Plata y Avellaneda para identificar similitudes y diferencias; a su vez, comparar dichos rasgos entre municipios y períodos.

### **3.2 Abriendo las puertas del gobierno**

Si bien no es el tema principal de la presente tesis, es posible afirmar que las estrategias de transparencia y participación ciudadana tienen como marco general a la filosofía de gobierno abierto. Ella no solo brinda herramientas teórico/prácticas, sino también, fundamentos políticos para la aplicación de dichas estrategias. De ahí la necesidad de dedicarle algunas

líneas reflexivas a los postulados esenciales que robustecen las nuevas prácticas gubernamentales y asignan un rol diferente al ciudadano. En términos generales, el gobierno abierto configura una propuesta que impulsa administraciones públicas con capacidad para innovar y mejorar sus técnicas de gestión. Esa reconfiguración del escenario implica modificar el funcionamiento del Estado y los modos de relacionamiento con los actores sociales a partir de nuevas demandas y necesidades.

En lo referido específicamente a los objetivos de la investigación, las reflexiones en torno al concepto de gobierno abierto permitirán enmarcar las definiciones de transparencia y participación ciudadana. El recorrido a través de las líneas conceptuales del gobierno abierto constituye un punto de inicio para la comparación entre las estrategias mencionadas, tanto entre municipios como entre períodos de gobierno.

A su vez, tal como quedó planteado en los capítulos precedentes, los estados enfrentan una merma sustancial en lo relativo al alcance, el ejercicio y la conservación del poder respecto de los nuevos (no tanto en algunos casos) actores del escenario social. Ello obliga a repensar las lógicas, los procedimientos y los canales de relacionamiento al interior del aparato estatal y para con la ciudadanía. En ese marco, las propuestas surgidas desde el gobierno abierto brindan una oportunidad única para su consolidación en administraciones que requieren herramientas de legitimidad y construcción de consensos.

Esos renovados desafíos no solo implican la incorporación del concepto de gobierno abierto, sino, más bien, comprender la profundidad de los componentes que lo constituyen y el modo en que los mismos deben ser aplicados. Exige identificar, no sólo sus elementos, sino más bien, los resultados esperados y las ventajas del modo de gestión propuesto. Por todo ello, a continuación, se presentarán las principales líneas de discusión y construcción conceptual que hacen a la filosofía de gobierno abierto como marco de contención de las estrategias de transparencia y participación ciudadana.

### **Los componentes del gobierno abierto.**

Las políticas de gobierno abierto parecen ocupar las principales líneas discursivas y de acción en materia de reforma estatal y de nuevas prácticas gubernamentales en la mayoría de los Estados democráticos del mundo. A pesar de ello, existen múltiples definiciones sobre el

tema, particularmente en cuanto a sus componentes, a tal punto que es posible identificar referentes que las consideran sinónimo de gobiernos participativos, colaborativos y transparentes, hasta quienes sólo entienden esas estrategias desde una óptica tecnológica (como sinónimo de gobierno electrónico).

Independientemente de la posición predominante en cada sistema administrativo, ambas posturas (y sus matices) sostienen que el gobierno abierto está conformado a partir del reconocimiento de ciertos componentes. Algunos de ellos de carácter más técnico como la rendición de cuentas, la transversalidad, el uso de las nuevas tecnologías o la apertura de la información pública. Otros más de corte políticos como el empoderamiento ciudadano y la inclusión de actores extra estatales en las decisiones públicas.

Ahora bien, los avances desarrollados por distintos organismos internacionales y por muchos Estados en el mundo permiten arribar a una primera concepción más o menos uniforme. En tal sentido, una primera reflexión invita a pensar que un gobierno abierto no implica sólo un nuevo desarrollo tecnológico, es decir, la mera incorporación de tecnologías a la tarea rutinaria de la gestión. De esta manera se rechazan las miradas que exacerban las herramientas tecnológicas para pensar en una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar. Fundamentalmente se centra la mirada en el rol del Estado y los ciudadanos en todas las etapas de la gestión pública. Particularmente en el proceso de construcción de las decisiones que toma el Estado y que influyen en la vida cotidiana (ciclo de políticas públicas).

Lo anterior no implica descartar el uso de tecnologías o la modernización del aparato estatal. Por el contrario, las nuevas tecnologías, sus usos y apropiaciones, son fundamentales para garantizar el éxito de cualquier estrategia de gobierno abierto. No obstante, es necesario evitar caer en el reduccionismo de sus componentes a meros canales instrumentales.

En ese marco se reconoce el trabajo realizado por la Alianza de Gobierno Abierto (creada en 2011 en el marco de las actividades de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas). La misma busca aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas

tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas<sup>3</sup>. La Argentina forma parte de esta organización a partir del año 2012 y desde entonces ha desarrollado cuatro planes de acción enmarcados en los lineamientos antes mencionados, todos como resultado de procesos de co-creación junto a la sociedad civil.

La Alianza de Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) se ha constituido como núcleo aglutinante de las experiencias más exitosas a nivel mundial de las prácticas que promueven esta nueva filosofía y que, además, ha incentivado al desarrollo de políticas en ese sentido. En cuanto a la conceptualización de dicha alianza, la misma concibe como pilares del gobierno abierto todas las acciones vinculadas con el acceso a la información pública, la participación de actores no estatales, la transparencia (rendición de cuentas e integridad) y el acceso a nuevas tecnologías. Esta manera de entender al gobierno abierto es el punto de partida para el análisis posterior de cada enfoque desarrollado en el presente capítulo. Con ello se busca arribar a una mirada lo suficientemente abarcativa que pueda hacer frente a los desafíos que tienen, sobre todo, los gobiernos locales.

La propuesta anterior deja a las claras que el gobierno abierto no responde a una mirada unidimensional de la realidad política, sino, más bien, a la inclusión de un conjunto de aspectos que hacen a la gobernanza. Los mismos, en virtud del nuevo contexto, requieren ser profundizados, reconfigurados e, incluso en algunos casos, construidos. Los trabajos presentados en el capítulo anterior dieron cuenta de un avance en ese camino ya que muchas de las construcciones teóricas entienden que esta nueva filosofía implica pensar, al menos, en tres supuestos fundamentales. Tal como sugiere Oszlak (2012):

1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor). (p. 3)

---

<sup>3</sup> Para más información véase [Declaración de Gobierno Abierto \(opengovpartnership.org\)](http://opengovpartnership.org)

El orden elegido por el autor para describir cada componente no necesariamente implica el grado de importancia para la concreción de un gobierno abierto. No obstante, la revolución tecnológica, los usos y apropiaciones de las nuevas tecnologías y su incorporación al mundo laboral y social, hacen impensada la planificación y ejecución de este tipo de iniciativas por fuera de ellas. Las mismas han aparecido en el escenario gubernamental para contribuir a una nueva relación y forma de gobernar a través de la apertura de canales alternativos de comunicación e información. Desde esa mirada, el gobierno abierto implica una relación bidireccional entre ciudadanía (individual o colectivamente organizada) y el Estado, mediada por las tecnologías y, fundamentalmente, por su conocimiento y uso. Esa reconfiguración de las relaciones entre actores, contribuye al desarrollo de prácticas políticas más transparentes, participativas y colaborativas (Piana y Amosa, 2017).

Ahora bien, el uso de las nuevas tecnologías como eje para la conformación de un gobierno, reconoce una limitación más bien política y cultural que técnica. Para poder desarrollar con eficacia este tipo de políticas públicas se necesita como condición previa la voluntad del gobierno para abrir las puertas del Estado, independientemente de la inversión tecnológica que presupone este tipo de iniciativas. La decisión de brindar la información pública necesaria para que se lleven adelante verdaderos procesos de discusión política y de control sobre las actividades estatales es una precondition para el desarrollo e implementación de estas estrategias.

En ese punto se entrecruzan los dos primeros componentes del gobierno abierto: las nuevas tecnologías (disponibilidad y acceso) y la apertura del gobierno para brindar la información necesaria. Esta combinación resulta indispensable ya que, si sólo existiese uno de esos elementos, se estaría frente a un desarrollo insuficiente. La mera disponibilidad de nuevas tecnologías combinada con la ausencia de un acceso amplio, pertinente y abierto a la información, reduce su utilidad. Por otro lado, la apertura gubernamental y la disponibilidad de información pública sin un conjunto de herramientas tecnológicas que faciliten su difusión y acceso igualitario, mayoritario e inmediato, pierde cualquier tipo de utilidad real.

Un elemento clave para comprender las nuevas lógicas del gobierno abierto, es el relacionado con el Estado como actor protagónico o monopólico de las decisiones, situación que excluye o, mejor dicho, margina a la ciudadanía (Valenzuela, 2013). Por ello es importante

comprender que no existen tecnologías o voluntad política suficientes para conformar un gobierno abierto sin la participación activa de la ciudadanía. Su disponibilidad para hacer uso de las oportunidades que esta estrategia le brinda, tanto desde sus propias iniciativas como de las surgidas desde el Estado, configura una condición indispensable.

Ahora bien, para ello, el acceso a la información pública es uno de los elementos más importantes, ya que como sostiene Oszlak (2012) siguiendo a Amartya Sen:

...no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada. El empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla. (p. 16)

Es justo señalar que el empoderamiento ciudadano es una condición necesaria, aunque no suficiente, para una política de gobierno abierto. Si los actores intervinientes no logran participar activamente (es decir, con incidencia real) en las diferentes instancias del ciclo de políticas públicas, los espacios o canales propuestos por los gobiernos se constituyen en una simulación, en una práctica más cercana al marketing que a la participación. Este elemento constituye uno de los fundamentos para que el gobierno abierto se consolide como un nuevo paradigma para la gestión pública (Oszlak y Kaufman, 2014) que se posiciona como la mejor opción para el fortalecimiento de las democracias actuales. Especialmente respecto de aquellas que experimentan bajos niveles de legitimidad y confianza en un contexto de gobernanzas democráticas caracterizadas por propuestas y demandas vinculadas a la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración (Valenzuela, 2019).

Uno de los problemas de lo antes señalado es que parte de los promotores de la filosofía de gobierno abierto tienden a exagerar la disposición de los gobiernos a renunciar al secreto, a abrir las puertas de la información. Suponen que los funcionarios están generalmente bien dispuestos a escuchar y responder a las propuestas y críticas de los ciudadanos. Pareciera

primar en el imaginario de ciertos sectores, la creencia respecto de la cual los gobernantes están convencidos de promover la construcción conjunta entre sociedad civil y Estado.

Si bien es cierto que la inclusión de actores externos aumenta la legitimidad gubernamental y mejora la efectividad de la política pública, no es menos cierto que las experiencias a nivel mundial, distan bastante de configurarse como ejemplares en lo que respecta a la puesta a disposición y el uso de la información pública. En ese sentido, lo que debe configurar un punto central en el análisis es, por un lado, la necesidad de sistematizar la información que los gobiernos ponen a disposición (así como sus formatos). Por el otro, construir información útil (en línea con las necesidades sociales). Finalmente, garantizar la existencia de una infraestructura adecuada para poder acceder a la misma. Unificar las fuentes de acceso a la información, los recursos y las propuestas, así como generar una administración de los datos en formato abierto (Kaufman, 2013).

Otro de los grandes problemas que surgen a la hora de pensar en la aplicación del gobierno abierto, es el supuesto según el cual la ciudadanía es la que naturalmente está interesada y motivada para participar e involucrarse en la gestión pública. Esa afirmación ha sido cuestionada a partir del análisis del proceso de desafección a la democracia (Bobbio, 1996), como consecuencia del distanciamiento entre ciudadanía y gobierno. En virtud de las promesas incumplidas de la democracia, o, mejor dicho, de los gobiernos, la ciudadanía se ha ido alejando de ciertos procesos políticos.

Esto implica que no se debe descontar la predisposición masiva de la ciudadanía (ni del Estado) a comprometerse con mecanismos de participación en las decisiones públicas, lo cual representa un desafío adicional si se pretende que las estrategias de transparencia y participación ciudadana generen influencia real. Según Oszlak (2013), los ciudadanos suelen movilizarse y convertirse en actores políticos, cuando sus intereses son afectados, sus derechos desconocidos o sus valores conculcados. De otro modo, la tendencia natural es al “*free riding*” (p. 3).

Así expuesto, y en el marco de las nuevas propuestas de reforma administrativas, el eje de la transparencia y la participación, se han vuelto una condición indispensable del gobierno abierto. Una participación activa, consciente (informada) y comprometida de la ciudadanía

(proceso de empoderamiento) junto a iniciativas que estimulen procesos transparentes a través del acceso a la información pública en clave de datos abiertos son instancias necesarias del proceso. Sin ellas, las estrategias de gobierno abierto quedarían reducidas a la existencia de instancias de contralor interno, sin posibilidades de generar cambios sustanciales.

En definitiva, la filosofía del gobierno abierto descansa fundamentalmente en dos ejes: el participativo y el relacionado a la transparencia, entendiendo que ambos se constituyen como un valor democrático en sí mismo. Suponen una expresión de autonomía, libertad, y lucha que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto. Por ello resulta relevante comprender las dimensiones del gobierno abierto como marco de referencia para analizar y comparar las estrategias de participación ciudadana y transparencia.

A continuación se presentan, desarrollan y discuten un conjunto de propuestas teóricas en torno a la transparencia y a la participación ciudadana con el objeto de identificar sus componentes. Ello permitirá más adelante analizar su implementación en los municipios seleccionados en virtud de los objetivos propuestos.

### **3.3 La sociedad de la transparencia.**

Tal como se señaló en el apartado anterior, la filosofía del gobierno abierto se ha constituido en el marco general, el paraguas protector de muchas de las nuevas iniciativas y prácticas gubernamentales. A su vez, y más allá de las diferencias conceptuales, la mayoría de los teóricos coinciden en que no puede existir gobierno abierto sin dos elementos clave, uno de los cuales es la transparencia (Grandinetti, 2018). A partir de ese consenso generalizado, es posible identificar diferencias en la manera de entender la transparencia, fundamentalmente, desde los componentes que lo constituyen.

Este punto no representa un elemento menor dado que impacta directamente en el sentido final del concepto y, por tanto, en los modos y resultados de su aplicación. Uno de los objetivos es determinar los componentes que deben observarse para analizar las gestiones gubernamentales e identificarlas como transparentes. Por ello, a continuación, se desarrollarán una serie de reflexiones a partir de múltiples aportes realizados por teóricos e investigadores para poder robustecer dos de los objetivos de la presente investigación. Por un lado, para analizar las estrategias de transparencia a través de la descripción de sus rasgos

característicos en los municipios en análisis. Por el otro, para comparar dichas estrategias entre los municipios de Berisso, La Plata y Avellaneda, en el período 2011-2015 respecto del período 2015-2019.

Los debates y discusiones que hasta el momento se han planteado coinciden en la importancia de generar las transformaciones necesarias para que los diferentes actores que discurren en el espacio público, se adapten a los cambios. Un contexto en el que las condiciones de producción, disputa y conservación del poder se han vuelto mucho más complejas como consecuencia del aumento de las demandas, exigencias y canales de interacción, exige estrategias renovadas. Por ello, los modelos políticos, partidarios y de gestión basados en la preeminencia del aparato estatal, han quedado obsoletos frente a un empoderamiento ciudadano surgido a partir de la disposición de nuevos canales y herramientas de información y comunicación.

El aumento de la preocupación por este tipo de iniciativas encuentra antecedentes en la Argentina a partir de las reformas producidas en la década de los 90'. En el marco de las políticas del Consenso de Washington, se descentralizaron las principales funciones del Estado Nacional hacia los gobiernos subnacionales (principalmente las provincias). En este marco, se resaltó la importancia de acompañar dicho proceso con la creación de canales que acercaran las demandas e inquietudes de los ciudadanos a los órganos de decisión política, particularmente en lo que hace a la rendición de cuentas y control de gastos.

Ese conjunto de políticas foráneas condujo a la crisis de diciembre de 2001 y más allá de las huellas imborrables, la salida de la crisis le impuso a la Argentina la obligación de modificar muchas de las lógicas políticas y de administración vigentes hasta el momento (García Delgado, 2006). En el marco de una serie de reformas que empoderan a los gobiernos subnacionales (en particular a los gobiernos locales) frente a las dificultades que enfrentaba el gobierno nacional, comienzan a desplegarse las primeras iniciativas sobre transparencia gubernamental. A su vez, el 2001 trajo como consecuencia la visibilidad de la crisis de representación y el surgimiento de formas fragmentadas de movilización y articulación de las demandas sociales, lo cual se consolidó rápidamente como una de las características principales de la nueva realidad.

Volviendo al plano estrictamente académico, el filósofo y ensayista surcoreano Byung-Chul Han (2013) aporta a la discusión a través de su particular manera de entender las relaciones humanas en la actualidad. Como consecuencia de lo que considera la imposición de la sociedad positiva por sobre la negativa, surge con fuerza renovada una sociedad transparente. Ello trae a escena a la transparencia (en tanto concepto, exigencia a los gobiernos o necesidad de los mismos) como una estrategia de uso cotidiana para la mayoría de las personas y las organizaciones. La misma se incorporó al lenguaje urbano, periodístico, educativo, deportivo y, por supuesto, político como una condición necesaria para el desarrollo de dichas actividades. La inclusión (voluntaria o no) de la transparencia como una práctica política y discursiva cotidiana, se ha vuelto un prisma a través del cual, medios masivos, organizaciones sociales, partidos políticos y gobiernos, observan la realidad.

La consolidación de las acciones enmarcadas en las estrategias de gobierno abierto, así como su aceptación masiva constituye el principal argumento (no el único) que motiva a los gobiernos a incluir en sus agendas los temas vinculados a la transparencia. Buscan promover nuevas formas de vinculación entre el Estado y la ciudadanía (ya sea individual o colectiva), obtener mayores márgenes de legitimidad y responder a la presión social y mediática. A partir de nuevos instrumentos (en su mayoría de orden tecnológico) que puedan mostrar una gestión más transparente, eficiente y al servicio del ciudadano, los gobiernos pugnan por cambiar su imagen.

Por tanto, lo primero que queda en evidencia es que la transparencia se ha convertido en uno de los tópicos más recurrentes en las discusiones públicas, tanto de los ciudadanos como de los medios masivos de comunicación. No sólo como promesas de campaña electoral o propuestas políticas, sino también como discursos gubernamentales se busca aumentar la base de legitimidad (Oszlak, 2012; Perramon, 2013). En palabras de Byung-Chul Han (2013):

Ningún otro lema domina hoy tanto el discurso público como la transparencia. Esta se reclama de manera efusiva, sobre todo en relación con la libertad de información. La omnipresente exigencia de transparencia, que aumenta hasta convertirla en un fetiche y totalizarla, se remonta a un cambio de paradigma que no puede reducirse al ámbito de la política y de la economía. La sociedad de la negatividad hoy cede el paso a una sociedad en

la que la negatividad se desmonta cada vez más a favor de la positividad. Así, la sociedad de la transparencia se manifiesta en primer lugar como una sociedad positiva (p. 4).

En definitiva, las prácticas orientadas hacia una gestión pública más transparente resultan esenciales para el desarrollo de nuevos modelos de gobernanza abierta. Ello constituye una realidad particularmente para los gobiernos locales en el marco de las dinámicas actuales y las demandas de una sociedad cada día más compleja y con mayor capacidad de disputa del poder. Lo anterior se relaciona con la consolidación de diferentes espacios mediatizados y el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación e implica un aumento en la cantidad de información disponible, exponiendo más a los gobernantes frente a sus audiencias. Este nuevo modelo de ciudadanía trae aparejado una transformación en el perfil de los gobiernos que se ven en la obligación de incorporar nuevos valores a los ya tradicionales como el control, la disciplina, la eficiencia, o la autoridad. En ese sentido surgen la transparencia, la confianza y la coproducción, entre otros (Riorda, 2017).

Esos cambios alteran, influyen e incluso pueden determinar el diseño de la política pública. Aquello que la sociedad reclama, gira en torno a la exigencia de nuevas prácticas, nuevos modos de relacionamiento entre funcionarios o candidatos y la gente. Su objetivo es el de lograr la real incorporación de esos temas en la agenda gubernamental.

Por otro lado, un Estado (más) transparente promueve mayores incentivos para que la ciudadanía colabore con el mismo en la coproducción de políticas públicas, en la identificación de problemas sociales, en el cumplimiento de las normas y en el reconocimiento de la autoridad (Martin Maldonado y Mario Riorda en Riorda, 2017). La relación entre transparencia y participación es inseparable para gran parte de los investigadores ya que la una conduce a la otra y viceversa, contribuyendo a mejores resultados y mayores márgenes de legitimidad.

Uno de los espacios en donde esto se ha vuelto una necesidad mayor es en las instancias de control (antes, durante y a posteriori) de la política pública. Ello conduce a pensar en una mirada que exceda las tradicionales instancias de control interno de los gobiernos para generar espacios colaborativos de observancia, pero, además, que no se limite a ciertas acciones, sino a todo el proceso decisorio. Para ello, la incorporación de dispositivos

tecnológicos se ha convertido en una herramienta clave para brindar información e interactuar con la ciudadanía. Así se favorece la construcción de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas (Martin Maldonado y Mario Riorda en Riorda, 2017).

Ahora bien, la disponibilidad de las nuevas tecnologías puede representar una tentación para los gobiernos a la hora de exagerar la importancia de las mismas, descuidando o desconociendo otros factores y otras dimensiones que hacen a la transparencia. Ello no impide reconocer que los procesos de modernización de la gestión estatal, la consolidación de gobiernos digitales y otros procesos similares, han mejorado las condiciones de acceso a la información pública y multiplicado los canales de diálogo (Barbieri y Blanco, 2018). Esa realidad convive con nuevos objetivos estatales y la transformación de los procedimientos administrativos, así como con una sociedad que, en líneas generales, reclama más y mejor información pública. La consecuencia inmediata de esa mayor disponibilidad y apertura de los gobiernos, constituye un elemento central para comprender y reivindicar el uso de las tecnologías digitales como aportes a una mejor democracia (Piana, 2008).

Allí, donde confluyen tecnologías digitales, novedosas formas de consumo y producción de información con las viejas estructuras administrativas y lógicas político-electorales, es donde surgen los nuevos desafíos para los Estados. Emerge con fuerza renovada la necesidad de superar las concepciones estáticas y reduccionistas de la transparencia que tradicionalmente se limitaban a la existencia de instancias de rendición de cuentas. Incorporar al ciudadano, no sólo en el control de los gastos públicos sino, y fundamentalmente, en todas las instancias de las decisiones a partir de un acceso a la información pública de calidad y en tiempo real configura la nueva realidad.

No hay posibilidades de transformación real de los modos de producción de la política pública, no existe forma de mitigar la crisis de representatividad y la caída en los niveles de legitimidad de la política sin pensar en el empoderamiento ciudadano. La transparencia debe incorporar otros elementos que superen la rendición de cuentas y trabajar en pos de más y mejores canales formales para el acceso y utilización de la información pública.

Ahora bien, ese camino se apoya actualmente en el uso de las tecnologías digitales. Como se sostuvo anteriormente, las mismas representan una tentación para muchos gobiernos a la hora

de exagerar la confianza en sus resultados. En ese sentido, es necesario evitar caer en miradas tecnofílicas y comprender que el desarrollo de gobiernos abiertos, en particular en la dimensión de la transparencia, necesita de las tecnologías, pero de ninguna manera, puede prescindir de las personas y los territorios. Por ello, a la hora de analizar la transparencia en un gobierno, es necesario identificar las acciones y/o canales dispuestos para considerar si los mismos brindan posibilidades reales de incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Si a partir de ella es posible incidir, por ejemplo, en un cambio de rumbo o en la incursión del gobierno en áreas que se encuentren fuera de la agenda institucional.

Esa incidencia real implica el empoderamiento de los actores, alejándose de las mímicas o simulaciones que muchas veces se observan por parte de los gobiernos. A su vez, esa forma de inserción social en las prácticas estatales debería estar presente en la mayor cantidad de espacios y momentos del ciclo de la política pública. Ello podría dar lugar a cambios en los modos de experimentar la participación por fuera de la tradicional elección de candidatos (lógica electoralista). Lo cierto es que pocas veces los gobiernos recurren a la ciudadanía para decidir el cómo de los objetivos políticos o la manera de aplicar las políticas públicas. De ahí la necesidad de profundizar los cambios orientados hacia modelos de democracia conversacional y abierta (Calderón y Lorenzo, 2010) en donde la ciudadanía se empodere. De esa forma podría aprovechar los espacios que conscientemente los gobiernos brindan con el objetivo de aumentar su influencia en la agenda pública.

Un aspecto que no debe quedar al margen de la discusión, es el referido a la necesidad que la transparencia no quede supeditada a un mero aspecto declarativo. Es imprescindible que la misma se traduzca en diversas decisiones y políticas que configuran un verdadero esfuerzo para romper con las carencias que la sociedad reclama a sus gobernantes. Para ello, es posible pensar en algunos elementos o componentes que debieran ser considerados para planificar políticas que se enmarquen en estrategias de promoción de la transparencia. Ellos son: la presencia de instancias de rendición de cuentas, la existencia de etapas de contralor e interacción con la sociedad y la disponibilidad de información pública, por citar las más relevantes. Esto está vinculado con la idea (necesidad) de empoderar al ciudadano en el manejo de la información y de los canales que se pongan a disposición. Sostiene Nagore de los Ríos (en Calderón y Lorenzo 2010) que:

Los políticos han comprendido que la transparencia no sólo es mostrar los anuncios de las decisiones adoptadas. Es que la gente pueda acceder a todos los datos públicos que le competen de una forma rápida y sencilla para poder utilizarlos y lo más importante, hacerla partícipe de las decisiones desde el principio. Porque si las medidas políticas se toman para las personas, ellas deben sentir las suyas desde su gestación. Hay que mostrar las semillas y los orígenes de casi todas las decisiones para que se realicen entre todos y, aquí también, internet se vuelve a convertir en la herramienta más sencilla y barata (p. 190).

Desde esta perspectiva, no sólo se promueve abandonar las miradas que reducen la transparencia a la clásica rendición de cuentas interna, sino también, a las estrategias de comunicación respecto de qué hace el gobierno. Con ello se busca trabajar en una mayor y mejor articulación de esfuerzos que empoderen al ciudadano y le permitan acceder a la información. Implica también generar espacios de control del poder, nuevas formas de coproducción de lo público y la posibilidad de un nuevo rol ciudadano respecto de la toma de decisiones. Ello representa un enorme desafío, pero también un salto cualitativo para las políticas públicas tradicionales (muchas de ellas vigentes) que consideran la transparencia sólo como un fenómeno vinculado a la corrupción y a la libertad de información (Byung-Chul, 2013).

Por otro lado, esa concepción invita a comprender que la transparencia es mucho más que lo anteriormente mencionado, ya que las sociedades actuales exigen más y mejor acceso a la información, respuestas concretas, sistemas de auditoría y consensos para la toma de decisiones. Por otro lado, las nuevas tecnologías de la comunicación reducen la opacidad y exponen constantemente a los gobernantes en un nuevo entorno mediatizado donde la urgencia de las respuestas y la emergencia de nuevas demandas son la nota saliente (Manchado en Calderón y Lorenzo, 2010).

En definitiva, es posible reconocer distintas concepciones o formas de entender la transparencia en el marco de los desafíos que el Estado tiene por delante. Desde aquellas miradas más restrictivas que la limitan a un mayor y mejor acceso a la información pública para evitar o reducir los hechos de corrupción, hasta aquellas que, además de esos puntos, consideran indispensable un cambio de fondo. No sólo de los modos en los que las administraciones públicas ejercen sus funciones, sino también, en el perfil de los funcionarios

y candidatos políticos. La incorporación de valores no tradicionales como la transparencia, la confianza, la humildad y voluntad para co-crear políticas públicas se ha convertido en uno de los principales desafíos que tienen los sistemas políticos.

A su vez, estos desafíos implican la posibilidad de repensar las características de las democracias a partir de la resignificación del rol ciudadano frente a quienes toman las decisiones públicas. Una función más activa (participativa) por parte del ciudadano en las distintas etapas de construcción de la política pública, no solo volvería más transparente una gestión y en consecuencia al Estado, sino que aumentaría la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Esas propuestas son las que articulan y constituyen el eje teórico de la presente investigación. Ello en virtud que solamente una mirada receptiva de las actuales demandas sociales que incorpore nuevos valores (como la confianza, humildad y voluntad para co-crear nuevos caminos junto a la gente) puede transformar los modelos de gestión en verdaderos gobiernos abiertos. Esa transformación se orienta a mejorar la prestación de servicios públicos, aumentando la calidad institucional y la legitimidad de las decisiones. Desde esa perspectiva se propone continuar con el desarrollo del presente capítulo aportando a la discusión sobre los componentes o elementos constitutivos que hacen (o deberían hacer) a las estrategias de transparencia de los gobiernos locales. Ello permitirá comenzar a delimitar la perspectiva de análisis del corpus seleccionado en los casos a comparar.

### **Los componentes de la transparencia.**

Tal como se sostuvo en los párrafos anteriores, para alcanzar los objetivos de la presente investigación, resulta indispensable establecer con claridad los componentes (herramientas, acciones, espacios) que conforman las estrategias de transparencia. Ello permite orientar el relevamiento posterior en virtud de los casos en análisis y clarificar las conclusiones finales. A su vez, la selección de los componentes como consecuencia de los debates presentados hasta el momento, permite delimitar un conjunto de instancias, políticas y modos de decidir que deberían estar presentes en la identificación de una estrategia de transparencia.

Lo antes señalado no implica ni pretende la construcción de un instrumento para medir los niveles de transparencia, sino más bien, contribuir a la discusión futura respecto del

comportamiento de las administraciones locales en el marco de sus políticas públicas. Para ello se seleccionaron, a partir de algunos de los rasgos más relevantes que presentan las iniciativas sobre transparencia, distintas instancias que pueden identificarse en las decisiones y políticas públicas del ámbito local. La elección de esos criterios, áreas o acciones dejan fuera otras que podrían ser incorporadas pero que en vista de los objetivos definidos se consideran los más apropiados y representativos de las lógicas a analizar. Se considera que dan cuenta de una mirada amplia de la transparencia, aportando a la transformación de los modelos de gestión estatal en pos de la mejora continua de los servicios públicos orientados al ciudadano.

Esto último responde a que muchas gestiones gubernamentales despliegan políticas de transparencia desde una mirada unidimensional, reducida pura y exclusivamente a la lucha contra la corrupción al interior de las administraciones. De ese modo, se concentra la mirada en una perspectiva negativa (en los términos propuestos por Byung-Chul Han) y endógena. Ella deja fuera de análisis (y por tanto de la acción) instancias, espacios y políticas muy importantes y necesarias para los Estados, así como la posibilidad de incorporar otros actores no estatales.

Ahora bien, lo anterior no implica de manera alguna, dejar de considerar la corrupción y su contralor interno como un tema de gran importancia para la sociedad y el correcto funcionamiento de los gobiernos. Por el contrario, significa que resulta necesario complementar y, fundamentalmente, superar dicha instancia para abordar las múltiples aristas que requieren ser trabajadas desde las estrategias de transparencia. Sus objetivos son la lucha contra la corrupción, pero también, el aumento de la legitimidad, una mayor eficacia y eficiencia en la toma de decisiones, el acceso a la información pública, el aumento de la confianza y la previsibilidad, el empoderamiento ciudadano, el achicamiento de la distancia entre gobernantes y gobernados, entre otros.

A modo de ejemplo de lo señalado anteriormente, se reconoce el trabajo realizado por Kurtzman y Yago (2009) a través de la construcción de un índice de opacidad que mide la falta de transparencia en cincuenta países. Las variables utilizadas incluyeron las prácticas de corrupción, la eficacia del sistema legal, las políticas económicas perjudiciales, las prácticas contables y de gobernabilidad inadecuadas y las estructuras regulatorias

inadecuadas. Una mirada claramente puesta en los controles internos de los procesos políticos y administrativos, pero sin lugar para los actores sociales.

Por otro lado, Transparencia Internacional elabora anualmente un informe sobre la percepción de corrupción en 180 países. Allí se evalúa en qué medida el poder ejecutivo podría llegar a responder ante el electorado, la legislatura y el poder judicial por el modo en que usa los fondos y por los resultados de sus acciones. Mide también el grado en que los empleados públicos del sector ejecutivo rinden cuentas por el uso de recursos, decisiones administrativas y los resultados obtenidos. Todos los indicadores están fuertemente pensados a partir de la rendición de cuentas y su impacto en la corrupción, lo cual es muy importante, aunque insuficiente en los tiempos actuales a partir de las demandas que la sociedad está imponiendo a sus gobernantes.

Con el objetivo de superar esas miradas restringidas, es que se tomarán algunos criterios amplios orientados a la selección de una serie de componentes y categorías que puedan dar cuenta de la cercanía o lejanía de los gobiernos respecto de modelos de gestión transparentes. Ello, desde el punto de vista metodológico, permite sopesar los componentes respecto del corpus de análisis para establecer categorías de clasificación de cada gestión gubernamental. A su vez, abre futuras líneas de investigación/acción a partir de la clasificación, evaluación y comparación de las estrategias de transparencia en los municipios seleccionados (así como entre los períodos de gobierno).

Por todo lo expuesto hasta el momento, a continuación, se propone trabajar con elementos tradicionales como las instancias de rendición de cuentas, pero también con aspectos menos considerados como la disponibilidad de información pública y la existencia (o no) de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno. A su vez, se desarrollarán las características de cada componente, es decir, cómo se deberían aplicar y qué efectos deben obtener, con el fin de no reducir el análisis a la mera presencia o no de dichos elementos. En virtud de ello se establecerán algunas categorías que contempla la existencia de matices en la aplicación de los componentes.

Por último, es importante aclarar que, a los efectos del análisis final, se considerará la aplicación de dichas instancias a partir del rol del Estado y sus funcionarios, es decir, en las

decisiones que toma la administración pública. Fundamentalmente, respecto de cómo construye, desde lo discursivo y lo político, su propia percepción de la transparencia, dejando de lado un análisis centrado en la ciudadanía, la sociedad civil organizada o el sector privado.

### **La rendición de cuentas.**

Uno de los componentes tradicionales de la transparencia es la rendición de cuentas o accountability, es decir, el conjunto de instancias en las que los gobiernos brindan explicaciones sobre el uso de los recursos públicos. Es un tipo de control basado en la existencia de canales institucionales formalizados que se ejecutan al interior de las administraciones, ya sea por el propio gobierno o por organismos en manos de representantes de la oposición política, ignorando los aportes que la sociedad civil puede realizar (Peruzzotti y Smulovitz, 2001). Este componente valora la existencia de instrumentos, normas, procedimientos y canales de rendición de control desde el poder a los órganos de control y a la ciudadanía. Ello puede derivar en un castigo para las autoridades (sea en términos legales o electorales) si la evaluación no es favorable. Se entiende que una administración que rinde cuentas genera confianza y mayores incentivos para la participación e involucramiento, mejorando, en última instancia, la prestación de los servicios públicos.

Muchos países vienen trabajando en políticas públicas cuyo principal objetivo es el aumento de la transparencia, particularmente sobre el uso de los recursos públicos y un mayor involucramiento de la ciudadanía como herramienta para luchar contra la corrupción. Ello a partir de una serie de reformas institucionales promotoras de instancias de descentralización administrativa; introducción de mecanismos de participación ciudadana; creación y fortalecimiento de agencias de control (principalmente fiscal); lucha contra la corrupción y protección de derechos; proliferación de experiencias de presupuestos participativos; y legislaciones y esfuerzos gubernamentales y ciudadanos por la producción, publicación y uso de datos abiertos.

A su vez, los esfuerzos se están orientando a diversificar el objeto de la rendición de cuentas. La intención es incluir más actores, diversos objetivos de gestión y una mirada orientada hacia la eficacia del Estado. Estos cambios, orientados hacia nuevos modelos de gobernanza local, tienen como perspectiva la participación colaborativa de actores no gubernamentales. Se busca generar una influencia positiva sobre la confianza, la legitimidad y responsabilidad

del gobierno frente a la ciudadanía. Así pues, se intenta maximizar la eficiencia de la política pública, desarrollar el capital social, mejorar la provisión de los servicios públicos, optimizar la receptividad de las necesidades locales y los flujos de información, dar más voz al público y atender el déficit democrático.

En ese marco, son múltiples las maneras de entender la rendición de cuentas, aunque la mayoría de las discusiones actuales giran en torno a una concepción amplia y colaborativa de esta herramienta. Se entiende que la rendición de cuentas es el acto mediante el cual las autoridades y funcionarios de los gobiernos se dirigen a la ciudadanía para mostrar los avances, dificultades y resultados de su gestión. Entendido de esa manera, constituye un mecanismo a través del cual la población interpela públicamente a las autoridades sobre un asunto de interés. Por tanto, la rendición de cuentas no debe ser considerada como una instancia pasiva de la ciudadanía, sino más bien, como una oportunidad para que el Estado responda las inquietudes de los gobernados (Escandón Vega y Velázquez Bernal, 2015).

Por otro lado, señala Perramo (2013) que:

De acuerdo con Transparencia Internacional (2012) este criterio evalúa en qué medida el poder ejecutivo podría llegar a responder ante el electorado, la legislatura y el poder judicial por el modo en que usa los fondos y por los resultados de sus acciones, y el grado en que los empleados públicos del sector ejecutivo deben rendir cuentas por el uso de recursos, decisiones administrativas y resultados obtenidos. Ambos niveles de rendición de cuentas se ven reforzados por transparencia en la toma de decisiones, instituciones de auditoría pública, acceso a información relevante y oportuna, y escrutinio público y por parte de medios de comunicación. Un alto nivel de rendición de cuentas y transparencia contribuye a disuadir la corrupción o el abuso de la función pública en beneficio personal (p. 16).

Por tanto, no sólo resulta necesario rendir cuentas respecto de cómo se utilizaron los fondos públicos, sino también, en relación a los resultados de las políticas públicas financiadas por el dinero de los contribuyentes. También es importante explicar, por ejemplo, el rol de los empleados públicos que intervienen en ese proceso, así como el porqué de las decisiones políticas según corresponda. De esta manera, la rendición de cuentas excede por mucho a la mera fiscalización del uso del dinero público y amplía las responsabilidades entre los funcionarios intervinientes.

Por otro lado, ello apunta también al desarrollo de estrategias de comunicación gubernamental que excedan las tradicionales campañas de marketing dedicadas a mostrar las acciones ya realizadas o proyectadas (sobre esto se volverá más adelante). A su vez, implica poner a disposición espacios para la participación e involucramiento de los ciudadanos en los procesos antes mencionados, así como predisposición de las administraciones a responder ante los pedidos de ellos.

En términos técnicos, la rendición de cuentas implica presentar un estado detallado de las diferentes gestiones frente a la ciudadanía a través de la exposición ordenada de los ingresos y egresos con sus comprobantes respectivos. Es una descripción gráfica de las operaciones realizadas por cuenta o en interés del contribuyente. Debe incluir el correspondiente respaldo documental a los efectos de que aquél pueda acceder a un conocimiento detallado para su examen, verificación y eventual impugnación.

En definitiva, lo que se propone es empoderar al ciudadano y colocarlo en mejor posición para defender sus derechos, obligando al Estado a una constante mejora de sus servicios. Frente a la posibilidad de ser sometidos a controles estrictos, informados y empoderados, los gobiernos suelen ajustarse más a las demandas y exigencias ciudadanas.

Más allá de la conceptualización desarrollada anteriormente, es importante señalar que existen distintas maneras de aplicar esta instancia de control. Dependiendo de las interacciones que se generen al interior de la administración o entre ella y distintos actores de su entorno es posible identificar categorías. Cada una de ellas tiene consecuencias y efectos distintos en la construcción de legitimidad y generación de confianza, así como en los resultados de las políticas. Es posible reconocer tres grandes categorías (como matices de las estrategias de transparencia): accountability social, horizontal y transversal (Escandón Vega y Velázquez Bernal, 2015).

El primer tipo está relacionado con los nuevos paradigmas de la gerencia pública y las reformas de Estado. Tiene que ver con lo que Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2002) propusieron como un tipo de accountability vertical pero no electoral que llaman societal o social, el cual definen de la siguiente manera:

La accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de accountability. Emplea herramientas institucionales y no institucionales (p. 24).

El accountability social configura una nueva alternativa para evaluar a funcionarios públicos, tanto a los designados como a los elegidos popularmente (Escandón Vega y Velázquez Bernal, 2015). Para ello se requiere de la existencia de grupos sociales organizados; medios de comunicación que actúen como replicadores de las acciones de los anteriores o que desarrollen sus propias investigaciones; y/o de individuos o grupos de individuos que activen mecanismos judiciales regulares. A diferencia del tipo horizontal, en este caso, los procesos tienen lugar por fuera de las instituciones formales provistas por el Estado, más allá de su posible repercusión en él.

Prevé la posibilidad que el ciudadano participe activamente frente a las instituciones estatales o a sus funcionarios para exigir, denunciar o visibilizar problemáticas vinculadas al uso de los recursos públicos o al incumplimiento de las políticas aplicadas y financiadas con esos recursos. Este tipo de accountability fortalece la perspectiva desde la cual las estrategias de transparencia no sólo están vinculadas a evitar o reducir la corrupción sino también a involucrar al ciudadano.

En segundo lugar, el accountability horizontal es el más tradicional y el que con mayor frecuencia las administraciones ponen a disposición de los ciudadanos. Implica, como sostiene O'Donnell (2004):

...la existencia de instituciones estatales que, con autoridad legal, activamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (p. 12).

Esta categoría abarca desde las instancias de control al interior del propio Estado, ya sea desde el poder Ejecutivo al Legislativo (como puede ser la que realiza el Intendente local al

Concejo Deliberante) hasta las que desarrollan los organismos de contralor dispuestos a tal efecto. Este tipo de mecanismos suele brindar información respecto de la ejecución del gasto presupuestado y resulta necesario para el cierre de los balances anuales de los gobiernos.

Por último, se reconoce la variante transversal la cual implica iniciativas de vigilancia a través de la acción ciudadana sobre los actores estatales, pero dentro del mismo aparato estatal. Sin que ello signifique poner en igualdad de condiciones a unos con otros, esta modalidad habilita espacios institucionales para fomentar la participación ciudadana, el diálogo y la deliberación entre los diferentes actores involucrados. Tiene como objeto encontrar soluciones a diferentes problemáticas relacionadas con las acciones públicas. Se podría decir, que esta última posibilidad genera una mixtura interesante entre espacios formales de control interno, mecanismos colaborativos de la evaluación ciudadana y canales de recepción de demandas.

Ahora bien, independientemente de la modalidad identificada, resulta fundamental que los mecanismos aplicados desarrollen una serie de elementos que doten de mayor fortaleza las instancias que se vienen presentando. En ese sentido, las administraciones deben generar canales, espacios y oportunidades de interacción para informar de manera permanente, organizada, sistematizada y completa los datos, estadísticas, documentos, informes. Las competencias, acciones y gastos a cargo de las organizaciones públicas deben constituirse en fuente cotidiana de información para los actores políticos y sociales.

A su vez, es necesario que los datos puestos a disposición se complementan con la explicación y argumentación, fomentando espacios de diálogo hacia adentro y fuera del Estado. Ese trabajo colaborativo debe incluir la explicación respecto de las acciones, la presentación de diagnósticos e interpretaciones y la justificación de los criterios utilizados para la toma de decisiones, entre otros aspectos. Todo ello debería redundar en un proceso de retroalimentación que incentive a los distintos actores intervinientes a analizar los resultados de las fases del diseño de la política pública y de las acciones, decisiones u omisiones de los funcionarios.

En definitiva, las modalidades son complementarias dentro de una gestión de gobierno, siempre y cuando el fondo de la cuestión se resuelva desde una perspectiva colaborativa,

participativa y abierta que aporte mejor información y mayores posibilidades de involucramiento de los diferentes actores.

### **Canales de interacción**

El componente presentado anteriormente refuerza el hecho de que la sociedad de la transparencia pondera positivamente el control. De ahí la necesidad de profundizar ese tipo de instancias (tanto formales como informales). Ello tiene como objetivo, no sólo realizar un seguimiento y evaluación de los gastos, sino también poner a disposición canales y espacios para la ciudadanía. Los mismos representan la posibilidad de manifestar la conformidad o disconformidad con la tarea realizada por las autoridades (evaluación ex ante y ex post de la política pública).

La existencia de canales de interacción se vincula con el componente anterior, a través de la creación y puesta a disposición de la sociedad, de canales de intercambio, diálogo y relacionamiento. Fundamentalmente apunta a la predisposición de los gobernantes a escuchar las demandas y opiniones de la sociedad para luego actuar en consecuencia.

Un dato no menor es que esos espacios deberían estar presentes en todo el ciclo de política pública y no sólo como estamentos aislados y/o esporádicos. Desde la construcción de la agenda, la identificación del problema de política pública, la elaboración de alternativas, la selección de las mismas, la comunicación, la implementación y, por supuesto, la evaluación, la inclusión ciudadana es clave. Su principal objeto es el de aglutinar las diversas expresiones ciudadanas (desde nuevas demandas hasta políticas que están siendo mal aplicadas o consecuencias negativas no deseadas) y favorecer el empoderamiento ciudadano (Oszlak, 2012).

La existencia de espacios de interacción configura una plataforma o estructura para mejorar los restantes componentes que hacen a la transparencia. Las instancias de rendición de cuentas y el acceso a la información pública, se robustecen gracias a las decisiones vinculadas a la generación de ámbitos de interacción, escucha, diálogo e intercambio de ideas. A su vez, el contexto actual se muestra propicio para el despliegue y aprovechamiento de nuevos canales gracias a las tecnologías digitales. Ellas constituyen un soporte para el desarrollo de

espacios que, tanto desde la presencialidad como la virtualidad, acortan las distancias entre la sociedad y sus gobernantes.

La predisposición de este tipo de herramientas o instancias, no sólo permiten obtener más y mejor información (tema que se desarrollará en el siguiente apartado), sino, fundamentalmente, disminuir los desincentivos para participar en el control de las decisiones públicas. Uno de los grandes desafíos que enfrenta el gobierno abierto (y la transparencia como uno de sus componentes más importantes) es el real aprovechamiento de la ciudadanía de los canales o espacios de diálogo e intercambio (Oszlak, 2012). Cuanto más complejo y dificultoso sea el aprovechamiento de espacios participativos, menos probable será que los ciudadanos dediquen parte de su tiempo y esfuerzo en controlar, discutir, proponer o escuchar a sus autoridades.

A su vez, un elemento clave en la utilización de este tipo de canales es asegurar una respuesta adecuada, tanto en su forma como en el tiempo de la misma. Los canales de interacción deben tener en cuenta las expectativas de los usuarios y no replicar on line los defectos y vicios de la vida off line (Riorda y Valenti, 2017). Ello implica comprender la lógica y las ventajas de las tecnologías digitales sin caer en miradas reduccionistas o que excluyan otros modos de relacionamiento.

Por otro lado, y asociado con lo anterior, esas tecnologías (principalmente las redes sociales) exponen con mayor frecuencia, velocidad e intensidad a los funcionarios y sus decisiones. Los mismos se convierten en blanco inmediato de instancias de control por parte de los actores interesados, lo que posiciona al ciudadano en condiciones de demostrar su descontento, exigir respuestas o sugerir nuevas propuestas. La sobreexposición de los funcionarios públicos los pone constantemente en alerta frente a los otros, por lo cual la transparencia más que una estrategia es una necesidad de legitimación.

Todo lo anterior pone de manifiesto la necesidad que los gobiernos y sus funcionarios tienen de repensar sus lógicas y procedimientos para poner a disposición canales de interacción para escuchar lo que el ciudadano tiene para decir. Tanto en términos de aporte a la construcción colaborativa de la política pública como a modo de auditoría, la interacción con los restantes actores sociales es sumamente importante. De esa manera es posible contribuir a prevenir

aplicaciones deficientes de la política pública o identificar falencias en alguna de las etapas del ciclo de la misma.

Ahora bien, esa infraestructura debe contemplar la incidencia real de los actores sociales en diferentes instancias de la construcción de la política pública y de la toma de decisiones. La incorporación de la ciudadanía constituye un paso fundamental, un salto cualitativo para consolidar las estrategias de gobierno abierto. Ello permitiría avanzar en un nuevo modelo de gestión orientado a resolver los problemas de la agenda social que siguen vigentes.

Lo fundamental para que esas instancias de control e interacción entre gobernantes y gobernados colaboren en la construcción de un nuevo tipo de gobernanza, es que la participación ciudadana tenga incidencia real en los procesos políticos. Que los aportes, denuncias, nuevas demandas o sugerencias sean efectivamente tomadas en consideración y que ello implique un cambio de rumbo o una mejora en la calidad del servicio prestado por la administración.

En ese sentido, de acuerdo a las características particulares que adoptan los canales de interacción, así como su influencia en la realidad, es posible identificar tres categorías: canales abiertos, cerrados o aislados. Los primeros permiten una circulación de demandas, denuncias, sugerencias y respuestas activas tanto por parte del gobierno como de la ciudadanía. Implica que la información suministrada por los actores sea recogida por los funcionarios para modificar el rumbo de una política, tomar mejores decisiones o sancionar a quien corresponda frente al incumplimiento de los deberes públicos.

Por su parte, los canales cerrados son aquellos presentes en instancias donde es el gobierno quien unidireccionalmente suministra cierta información, proporciona datos y explica determinadas decisiones. Prevé ciertos espacios para que el ciudadano pueda aportar sus demandas, reclamos o sugerencias, pero no promueve el diálogo constructivo ya que, por lo general, los mismos no son respondidos en tiempo y forma. La presencia de un correo institucional o un buzón de sugerencias (virtual o físico) son algunos ejemplos. La falta de respuesta o las respuestas fuera de los plazos correspondientes impide o disminuye la posibilidad de incidir en las decisiones públicas.

Finalmente, los canales aislados son aquellos en donde los organismos públicos simplemente brindan información (generalmente escasa) pero no prevén espacios de devolución para con la ciudadanía. Se centran en los espacios tradicionales como pueden ser el inicio de un expediente, el reclamo formal por las vías administrativas dispuestas al efecto o la derivación a un número telefónico o incluso a presentarse a la oficina correspondiente.

### **Acceso a la información pública.**

El tercer componente que debe evaluarse a la hora de pensar en estrategias de transparencia es el vinculado a la información que los diferentes actores necesitan (y en ocasiones reclaman) para poder controlar, evaluar e incidir en las decisiones públicas. El acceso a la información pública permite al ciudadano posicionarse de mejor manera en la construcción colaborativa de instancias decisorias. Para el conjunto de miradas amplias sobre la transparencia, la información pública es un elemento indispensable para el empoderamiento ciudadano y su inclusión en el ciclo de política pública. Desde la definición de los problemas hasta la construcción de alternativas de solución, cualquier intervención requiere de información disponible, pertinente y de calidad. De esa manera es posible mejorar los procesos de aplicación de las políticas (tanto para la propia administración como para el vecino) y, por supuesto, desarrollar procesos de evaluación de las mismas.

Todos los actores involucrados en el proceso de política pública necesitan contar con información relevante, actualizada y pertinente de las decisiones y acciones gubernamentales que desean observar o acompañar. Su utilización permite mejorar las condiciones en las que el Estado presta sus servicios, así como la calidad de los mismos y del ejercicio democrático (Piana y Amosa, 2017). En principio, el acceso a la información pública, constituye un proceso de beneficio mutuo y de retroalimentación necesario, tanto para las administraciones públicas como para los ciudadanos.

Si bien lo antes señalado tiene un alto grado de consenso, no es menos cierto que los debates giran en torno a las características o modos en los que se presenta la información pública. Otro punto en debate se relaciona con la actitud, posicionamiento y/o predisposición de los gobiernos en relación a su difusión (qué muestran) y reutilización (accesibilidad). Este es uno de los elementos más complejos que se reconocen a la hora de evaluar una gestión en clave transparente. Independientemente de los innegables avances que existen, en Latinoamérica

en general y la Argentina en particular, los gobiernos aún son reticentes a brindar información de manera abierta. Consultado al respecto, Oscar Oszlak destacó que la información es poder, nada más ni nada menos. Cuando se brinda información, de alguna manera, se está perdiendo poder. Todo actor político hace un recuento de sus recursos de poder: capacidad de coerción, información, recursos materiales y la ideología y actúa en consecuencia (entrevista, noviembre de 2021).

En los últimos años se han observado importantes avances en materia de legislación sobre el tema, no sólo entre los países de la región, sino también, al interior de la Argentina. No obstante, las diferencias conceptuales y ciertas resistencias al interior de algunos espacios políticos, sigue complejizando alcanzar unicidad de criterios en cuanto al acceso a la información pública. Un ejemplo representativo de lo anterior, son los marcos normativos entre el gobierno nacional argentino y el de la provincia de Buenos Aires durante las gestiones encabezadas por el espacio Cambiemos (2015-2019). Por un lado, la Ley N° 27.275 sancionada por el gobierno nacional en el año 2016 que representó un salto cualitativo ya que incluyó el acceso irrestricto a la información (con excepciones puntuales) y sin necesidad de justificar la solicitud. Por el otro, la provincia de Buenos Aires quien no cuenta con una normativa específica en la materia. En su lugar existe un régimen legislativo limitado al acceso a la documentación administrativa que es la Ley N° 12.475. Según ésta última la ciudadanía debe, entre otras exigencias, demostrar interés legítimo para poder acceder a cierta información y costear la misma.

Lo señalado en el párrafo anterior está relacionado con el fin último del acceso a la información pública en el marco de estrategias de transparencia: el empoderamiento ciudadano. Si el objetivo es que los actores sociales (ciudadanos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros) puedan emitir su opinión (tanto a favor como en contra) y contribuir a la discusión pública, deben contar con la información pertinente. Sin ello, sería imposible (o muy complejo) pensar que los aportes de dichos grupos redundan en un proceso de construcción racional e informado (Piana y Amosa, 2017). Un acceso amplio, inclusivo y abierto a los datos públicos trae como consecuencia discusiones públicas de mejor calidad, mayor profundidad y más involucramiento ciudadano. A su vez, genera una exposición de los funcionarios (sus prácticas y discursos) a través de datos reales y actualizados (otro de

los déficits del acceso a la información pública). Ello permite poner blanco sobre negro la actuación de los funcionarios y la administración a través de procesos de evaluación y control informados.

Esta manera de conceptualizar el acceso a la información pública implica superar las miradas conservadoras de la misma (y por tanto de la transparencia) para comenzar a pensar en la consolidación y ampliación de un derecho. El mismo constituye uno de los más importantes, tanto para el fortalecimiento de las democracias como para el mejoramiento de la prestación de servicios públicos y satisfacción de demandas y necesidades. Por tanto, el Estado, no sólo debe poner a disposición información pública de manera cotidiana, proactiva y amplia, sino también, generar las condiciones para que la ciudadanía haga uso de ello.

La importancia del acceso a la información en los procesos de política pública ha llevado a considerarla como un derecho en el marco del derecho humano a la información, vinculado a los derechos de libertad de pensamiento y de expresión (Piana y Amosa, 2017). Asimismo, constituye un derecho ciudadano y colectivo, el cual incluye el derecho a peticionar frente a las autoridades y la obligación, por parte de los gobiernos, de transparentar sus decisiones. Fundamentalmente se orienta a identificar cómo y porqué se toman las mismas (éste último punto representa un salto cualitativo en términos de transparencia).

Por tanto, no es suficiente la tradicional publicidad política respecto de las obras realizadas o las decisiones tomadas, sino, más bien, un proceso de verdadera rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Ese cambio sustancial debería incluir cuestiones como los motivos que llevaron a tomar un tema o problema en la agenda política, cómo se estructuraron las alternativas de política, cómo y porqué se eligió determinada alternativa, cómo y cuándo se implementa y cuáles serán las etapas de evaluación. Como puede observarse, la información pública excede por mucho la divulgación de decisiones aisladas o con fines publicitarios para desarrollar estrategias conversacionales que permitan comprender el proceso de toma de decisiones.

Retomando lo anteriormente señalado, el acceso a la información pública es un derecho humano porque está vinculado con el derecho de todo individuo a recibir y solicitar

información. Se relaciona con la capacidad de elaborar y difundir la información obtenida, permitiendo la concreción de un ámbito personal de autorrealización individual y colectiva.

Es un derecho ciudadano porque robustece el funcionamiento de la democracia al ser condición para garantizar otros derechos. Se nutren de él, muchos otros derechos, en particular el de la participación ciudadana en la gestión pública y el control del gobierno. A su vez, constituye un derecho colectivo porque la información a la que se accede es un bien público no individual.

Por tanto, el primer paso que debe concretar un gobierno es comprender que el acceso a la información pública configura un derecho de la ciudadanía y no solo una obligación de la administración pública. Ello implica que el Estado debe superar su tradicional pasividad a la hora de poner a disposición la información pública (dejar de lado la posición reactiva frente a los pedidos de acceso). También obliga a los gobiernos a publicar de manera periódica, dinámica y en cantidades significativas y crecientes, información de carácter público, incluso ante la ausencia de pedidos formales por parte de la ciudadanía (Basterra, 2017). Esto último es de suma importancia ya que el proceso de acceso a la información pública gira en torno a dos grandes ejes. Por un lado, la respuesta del Estado ante determinados pedidos de la ciudadanía. Por el otro, la actitud proactiva del Estado para publicar información, actualizarla, completarla y difundirla en formato abierto.

Otro aspecto sobre el cual debe ponerse énfasis, es el relacionado a la calidad y el formato en el que la información es presentada y, en última instancia, las posibilidades que ello ofrece para su reutilización. En este sentido es clave trabajar desde una perspectiva que priorice el formato abierto de datos (hablando de la información digitalizada) lo cual, no sólo reduce los tiempos y costos del acceso, sino que lo democratiza. Cuando se plantea la necesidad de trabajar en un formato abierto, se está pensando en determinadas características que amplifiquen la calidad de la información y, fundamentalmente, que oriente la misma a un uso libre por parte de la ciudadanía.

Algunos aspectos a tener en cuenta respecto a lo planteado en el párrafo anterior. En primer lugar, el gobierno debe suministrar sus datos en forma robusta y diversa para un mejor uso por parte de terceros. En segundo término, los datos deben estar disponibles de forma

gratuita, en formatos abiertos, estructurados y legibles sin demasiadas exigencias técnicas. En tercer lugar, debe existir acceso en tiempo real y permanente a los datos. En cuarta instancia, todos los datos públicos deben tener el mayor detalle posible. Finalmente, la notificación al público de modificaciones o actualizaciones de los datos debe ser informada con anterioridad (Zeller, Yu, Robertson y Felten, 2009).

Nótese que el carácter abierto de la información, tiene que ver con las características en que la misma debe ser suministrada. Aquí radica un tema importante a considerar si efectivamente se piensa desde una óptica integral y de consolidación de un gobierno abierto. En ese sentido Oszlak y Kaufman (2014) sostienen que:

Open Data (datos abiertos) es un movimiento digital al que están adhiriendo paulatinamente gobiernos e instituciones de todo el mundo para poner los datos que administran a libre disposición de las personas e instituciones -sin restricciones de copyright, patentes u otros- en formatos que permitan su reutilización para cualquier fin, por ejemplo, el desarrollo de nuevos análisis o de aplicaciones online (p. 75).

En definitiva, el dato abierto es un tipo de dato público disponible en un medio digital, bajo una licencia abierta y un formato estándar también abierto. Como características esenciales es posible resaltar que los datos presentes deberían cumplir ciertos parámetros para garantizar su condición de tal. Entre ellas: estar completos, ser primarios, estar actualizados, ser procesables y susceptibles de tratamiento, no ser discriminatorios, no ser propietarios y no estar sujetos a derechos de autor, patentes, marcas comerciales o regulación de secretos comerciales.

El otro elemento clave del acceso a la información pública, tiene que ver con la predisposición de los gobiernos a mostrar los datos que fundamentan o respaldan sus decisiones. Es importante analizar la predisposición (o la falta de ella) por parte de los Estados para establecer herramientas que canalicen las inquietudes de los ciudadanos (pedidos de ampliación, corrección u nuevos datos). A su vez, no sólo es necesario establecer canales sino, y más importante aún, brindar una respuesta eficaz, concreta y ágil. Allí radica una de las claves del acceso a la información pública: la capacidad de respuesta de los organismos estatales y la relativa facilidad para que el ciudadano solicite aquella información incompleta, complementaria o ausente.

A su vez, y como se sostuvo anteriormente, resulta determinante que la información publicada no se limite a los actos de gobierno (políticas públicas por ejecutarse, en ejecución o finalizadas) no solo a las licitaciones o audiencias públicas. A esas prácticas tradicionales deben sumarse una cantidad de datos vinculados con el proceso decisorio. Es decir, cómo se identificó el problema público, porqué se eligió priorizar ese y no otro, cómo se llegó a la definición de una o varias alternativas, plazos, actores y etapas de ejecución, así como los objetivos de la política. Todo ello facilita la evaluación posterior, tanto al interior del Estado como por parte de la ciudadanía.

Por tanto, resulta necesaria una mirada ampliada del acceso a la información pública no sólo desde el punto de vista del rol activo del Estado a la hora de suministrar la misma, sino también respecto de los ámbitos y el tipo de información que se da a conocer. Ello implica romper con los esquemas tradicionales que sólo brindan datos referidos a las decisiones ya adoptadas y a algunos aspectos presupuestarios o financieros de las mismas. Si ello se logra, será posible construir esquemas en los que el ciudadano conozca, a groso modo en primer lugar y en profundidad luego, cómo se tomaron las decisiones, es decir, tener un mayor conocimiento del diseño de la política pública.

Para ello, los Estados cuentan con diversas posibilidades e incluso con las sugerencias de Organismos Internacionales que trabajan en estos tópicos hace muchos años como lo son Transparencia Internacional o la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Algunas de las propuestas incluyen, aunque no se restringen solo a ello, los portales de datos abiertos, los repositorios institucionales abiertos, la sanción de normativas que garanticen el libre acceso a la información y la promoción de programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad (entendiendo que el volumen de información requiere de los dispositivos tecnológicos actuales). Sumado a lo anterior, instan a que la transmisión de la información se realice a través de un lenguaje comprensible para eliminar la discriminación de sectores con menor formación, ampliar los canales de comunicación con el ciudadano, entre otras.

En definitiva, el acceso a la información pública es un derecho ciudadano y una obligación de los gobiernos, motivo por el cual debería convertirse en una política de Estado que garantice equidad y libertad en el uso de los datos públicos. Por otro lado, la información debe ser suministrada en formatos libres y su contenido debe presentarse de manera clara y

sencilla. Su lectura e interpretación debe ser accesible para cualquier ciudadano independientemente de su nivel formativo, su experiencia con el tema de interés o sus condiciones de producción culturales.

Tal como se sostuvo respecto a los componentes anteriores, el acceso a la información pública puede clasificarse en diferentes categorías de acuerdo a sus características y modo de aplicación. Es posible reconocer tres categorías: modelos amplios, restringidos o publicitarios. Los modelos amplios son aquellos que, partiendo de un formato abierto de la información, se muestran predispuestos activamente a suministrar información pertinente, periódica y accesible. Son modelos regulados por normativas conceptualmente amplias sobre el tema y que consideran al acceso a la información pública como un verdadero derecho más allá de una obligación.

Los modelos restringidos se presentan cuando dicha normativa establece limitantes o condicionantes para el acceso (por ejemplo, demostrar legítimo interés, restricciones de uso o costos para su adquisición). Implica cierta pasividad por parte del Estado a la hora de poner a disposición los datos, así como falta de actualización o cierta imprecisión en la misma. En general se encuentran serios retrasos en la respuesta ante pedidos de organizaciones de la sociedad civil y un sinnúmero de trabas burocráticas.

Finalmente, aquellas gestiones gubernamentales cuya información pública sea clasificada como publicitaria, sólo brindarán datos sobre acciones puntuales, decisiones de política pública, pero sin explicaciones o datos complementarios que permitan comprender las mismas. Son modelos cerrados al interior de los procesos decisorios que se sienten cómodos con modelos propagandísticos y marketineros que sólo presentan el resultado final de un proceso de política pública y que, además, no permiten el estudio de las decisiones por parte de la ciudadanía.

Todas estas condiciones son esenciales y constitutivas de una mirada amplia de la filosofía de gobierno abierto en pos de una mejora de la administración pública y sus prestaciones. A su vez, constituye el primer paso para generar las condiciones apropiadas para aumentar la transparencia y la participación ciudadana en los ciclos decisorios de los gobiernos. Sin

información de calidad difícilmente los actores políticos no estatales puedan encontrar incentivos para involucrarse en los procesos gubernamentales.

### **3.4 Participando de las decisiones públicas**

Tal como se desprende de los párrafos anteriores, tanto la filosofía de gobierno abierto, como los componentes que conforman las estrategias de transparencia, exigen instancias de colaboración entre el Estado y los restantes actores sociales. Las empresas privadas, las organizaciones sociales, los movimientos sindicales, así como la ciudadanía individual son actores necesarios para la puesta en funcionamiento de dichas estrategias. Esa convocatoria tiene como finalidad principal la mejora constante en la prestación de los servicios y políticas públicas, así como el fortalecimiento de los cimientos democráticos.

Por otro lado, la mayor dificultad de los gobiernos para reaccionar (y resolver) ante las demandas ciudadanas en un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico, es otro de los elementos claves para valorar positivamente las propuestas participativas. Uno de los aspectos que ese nuevo contexto trae aparejado es el deterioro de la legitimidad democrática de las instituciones públicas. Frente a una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con acceso a nuevas tecnologías y con valores renovados, los gobiernos demuestran dificultades para satisfacer las demandas con la provisión de servicios públicos tradicionales (Malacalza, 2004). Para comenzar a modificar esa situación, es necesario incluir nuevos modos de representación, nuevas estrategias de comunicación y vinculación, así como sistemas de construcción del poder adaptados a la nueva realidad.

Sostienen Gomá y Blanco (2002) que:

Las dificultades mayores del gobierno democrático tradicional se asientan a lo largo de cuatro ejes muy dinámicos: a) las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial, y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica; b) la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables; c) el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno, y d) la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional (p. 1).

De los cuatro ejes, la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional, es el que se relaciona con la necesidad de implementar espacios participativos. Instancias en donde la ciudadanía no solo sea una fuente valiosa de información y control, sino que se involucre en el proceso de formulación de políticas públicas. A través de acciones intencionadas en busca de metas específicas, los actores sociales pueden convertirse en un colaborador activo, en un coproductor de las decisiones estatales.

Ahora bien, para lograr la concreción de estos espacios resulta indispensable la existencia de mecanismos que garanticen la difusión de la información pertinente (acceso a la información pública). Sin ello, la ciudadanía difícilmente se involucre, colabore y, en última instancia, se empodere (Kaufman, 2013). Aquí es donde se entrecruzan la transparencia y la participación en el marco de la presente investigación.

Por tanto, la participación ciudadana, ya sea individualmente o a través de las distintas formas asociativas formales o informales, debe facilitar la inserción de los actores a la coproducción de la política pública, al menos en alguna de las instancias del ciclo de la misma. El aprovechamiento de esos espacios, redundará en beneficios tanto para los propios ciudadanos como para los gobiernos.

El diagnóstico, la planificación, la ejecución y evaluación se vuelven más eficientes como consecuencia del acercamiento entre los decisores (y sus equipos técnicos) y los destinatarios de las políticas. Por otro lado, ese involucramiento permite trabajar en los territorios donde luego se aplicarán las políticas. Este último aspecto, muchas veces olvidado o subestimado, es clave a la hora de pensar en los efectos positivos de la participación para la construcción de la política pública. La territorialidad, el anclaje cultural, las lógicas específicas propias de cada espacio local y, como se señaló en el capítulo dedicado al estado de la cuestión, los nuevos modelos de gobernanza local, imponen una agenda de trabajo centrada en la importancia del territorio y la participación de sus actores.

Ahora bien, ese relacionamiento, no sólo debe orientarse a la incorporación de los ciudadanos al circuito gubernamental a través de diferentes instancias, mecanismos y alternativas que le otorguen cierta capacidad de influir sobre las reglas y procesos. Además, debe asegurarse

algún grado mínimo de influencia real sobre la toma de decisiones, tanto en los procesos de formación de la política, en su ejecución como en el control (Oszlak 2009). Las opiniones, sugerencias, aportes, denuncias, experiencias o cualquier otra forma de participación deben ser tomadas en cuenta para la construcción de alternativas de política pública o para su corrección, perfeccionamiento o sustitución.

Deben establecerse canales de recepción con respuesta inmediata para las inquietudes u opiniones, esto significa que la mera disposición de instancias online no constituye un espacio de participación si sólo se reduce a un reservorio de consultas. No se trata de ampliar los buzones de sugerencias, ahora en formato digital, sino, más bien, de transformar la lógica de las herramientas de gestión para empoderar al ciudadano. La ciudadanía debe poder influir y sentirse parte del gobierno y, como consecuencia de ello, mejorar la prestación de los servicios públicos. Como sostiene Oszlak (2009):

Se trata de una concepción participativa, que trasciende el acto del sufragio electoral y propone el empoderamiento de la ciudadanía alentando su acción colectiva. Desde esta perspectiva, como señala Faúndez (2007), la democracia incluiría -además de los derechos y las elecciones periódicas- los esfuerzos ciudadanos por influir en la política a través de variados mecanismos (p. 6).

Por tanto, aquellas perspectivas que no consideren la participación ciudadana por fuera de la lógica electoralista, dejando de lado un rol activo en la coproducción de las políticas públicas, difícilmente se constituyan en herramientas eficaces para mejorar la calidad democrática, la eficiencia de las políticas públicas y, por tanto, se alejaría de los preceptos del gobierno abierto y la nueva gobernanza.

A partir de esa manera de comprender los modelos participativos, a continuación, se desarrollarán una serie de reflexiones a partir de múltiples aportes realizados por teóricos e investigadores para poder robustecer dos objetivos de la presente investigación. Por un lado, para analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes relacionados con la disponibilidad de información pública, la existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno, y la inclusión de la misma en el ciclo de políticas públicas. Por el otro, comparar los rasgos de las estrategias de participación

ciudadana a partir de sus componentes, tanto entre los municipios de Berisso, La Plata y Avellaneda, como entre los períodos 2011-2015 y 2015-2019.

### **Los componentes de la participación ciudadana.**

Habiendo presentado los ejes del debate actual en torno a los modos de participación ciudadana, resulta necesario definir los elementos constitutivos que hacen a la misma, considerándola desde una perspectiva amplia, inclusiva y con incidencia real. Este desafío implica una transformación de los esquemas y modos de relacionamiento entre Estado y ciudadanía basado en tres pilares. Por un lado, la disponibilidad de información pública para empoderar al ciudadano; en segundo término, la existencia de canales de interacción entre ellos y el gobierno; y finalmente, la inclusión de la ciudadanía en el ciclo de políticas públicas.

La identificación de estos componentes permite establecer criterios para la configuración de una participación ciudadana real y activa en contraste con las experiencias de participación simuladas o que sólo reproducen prácticas electoralistas. Éstas últimas son las que suelen primar en la mayoría de las iniciativas al respecto. La participación real tiene lugar cuando los miembros de una comunidad pueden incidir efectivamente en la naturaleza de las decisiones políticas (por lo menos en algún aspecto). Implica ejercer alguna influencia sobre la identificación de los problemas; la determinación de prioridades de acción; las estrategias a desarrollar; la implementación de los distintos cursos de acción y su evaluación, el acceso a la información, entre otros. Por el contrario, la participación simulada o limitada a prácticas electorales, es aquella en donde, a pesar de la existencia de instancias formales en donde se promueve la participación ciudadana, la misma se encuentra limitada al acto electoral, a escasos tópicos de debate o su resultado final no implica una verdadera transformación de la realidad política (Abal Medina, 2008).

Para dejar en claro cómo se configuran dichos componentes, a continuación, se describirán los mismos en sintonía con las lógicas propuestas a lo largo del presente capítulo.

### **La disponibilidad de información pública.**

El acceso a la información pública es uno de los componentes que relacionan inevitablemente la participación ciudadana con la transparencia (la existencia de canales de interacción es el

otro). En lo que respecta a las estrategias participativas, la disponibilidad de información constituye una condición indispensable para un verdadero empoderamiento y, por tanto, un aprovechamiento integral de las instancias colaborativas. No es casualidad comenzar a describir los componentes de la participación ciudadana desde la disponibilidad de datos, resultados, diagnósticos o cualquier otra instancia relacionada con el proceso de toma de decisiones. La conversión de ciudadanos a coproductores de la política pública requiere de un esfuerzo en doble sentido: por un lado, desde el Estado para abrir sus canales informativos; por el otro de los vecinos para comprometerse en su uso.

En ese sentido, es clave que los gobiernos estén dispuestos, de manera activa, a generar los mecanismos necesarios para garantizar una participación inclusiva y abierta. Ello implica que el Estado debe poner a disposición información relacionada con el conocimiento de la o las políticas, sus antecedentes, estructuras, competencias y funcionamiento de las instituciones implicadas, así como los mecanismos disponibles para participar.

A su vez, la información debe ser pertinente, clara y estar disponible en lenguajes según perfiles, así como en datos crudos. Esas características permiten un procesamiento posterior y la generación de procesos de innovaciones. Finalmente, la información debe estar en permanente actualización y brindar la posibilidad de ser ampliada, complementada o, incluso, modificada ante los requerimientos de los actores sociales.

Retomando lo señalado por Oszlak (2009):

La información constituye un insumo crítico en la implementación participativa de políticas. En principio, una experiencia exitosa depende centralmente de que se haya determinado a tiempo cuán claros son los resultados y las metas a lograr por las partes y cuál es el conocimiento disponible acerca de la relación causa-efecto entre utilizar ciertos insumos y lograr determinados productos. Al hacer referencia a información, corresponde distinguir entre datos, información y conocimiento: sólo la conversión de datos en información y de estos en conocimiento es capaz de generar los fundamentos técnicos y políticos para la elección de cursos de acción. En segundo lugar, la información requerida debe guardar proporción con la dimensión del fenómeno que pretende ser abarcado o explicado mediante su acopio y sistematización (p. 17).

Las administraciones muchas veces no logran (o no quieren) distinguir la diferencia entre un dato, una información y un conocimiento. Una participación real y efectiva debería poder transitar el camino desde un dato duro, vacío de análisis y descontextualizado, hacia un proceso que lo complejiza. A partir de su complemento con información pertinente y en código abierto, los datos pueden convertirse en promotores para construir conocimiento.

Por otro lado, existe una creencia generalizada respecto de que la mera publicación de los actos de gobierno (inicio de una obra, presupuesto destinado para tal o cual política, el lanzamiento de un plan de acción o los resultados de un proceso de auditoría, por citar algunos ejemplos) constituye un acto de apertura de información pública. La realidad es que, en general, lo que se publican son datos y esporádicamente algún tipo de información, generalmente desactualizada o incompleta. Pocas veces se encuentran dadas las condiciones para la construcción de conocimientos por parte de la ciudadanía. El carácter abierto de los datos e información cobra sentido sólo si ello permite su interconexión con otras fuentes, el contraste con datos históricos, la comparación con otras políticas y, siempre y cuando, la información esté completa.

A su vez, los gobiernos deben gestionar mecanismos de detección de las opiniones ciudadanas y establecer criterios institucionales claros para el manejo de las interacciones específicas que circulan a través de los diferentes canales formales e informales. Al respecto puede señalarse que cuanto más sencilla y clara sea la información que habilita el acceso a los servicios, mayor será la posibilidad de involucramiento ciudadano en el proceso de mejora. El compromiso de la ciudadanía a participar, no sólo está relacionado con el acceso a la información pública. También está condicionada por la pertinencia y credibilidad de la convocatoria (Kaufman, 2013), así como con los antecedentes de quienes convocan.

La reputación y la imagen de los gobernantes son elementos claves para comprender la mayor o menor convocatoria de una iniciativa participativa (aunque no es el único criterio). A su vez, la posibilidad real de que esa participación efectivamente tenga impacto en algún tipo de transformación y no quede en una mera declaración de principios constituye un segundo elemento clave y que se vincula con la construcción de esa reputación.

Por tanto, no es condición suficiente que los gobiernos se predispongan a generar los canales de participación, sino que los mismos deben cumplir con ciertas características. Además, la ciudadanía debe demostrar interés en hacer uso de esos espacios. Oscar Oszlak sostiene que, si bien existe consenso entre las personas respecto de la importancia de la participación ciudadana, la mayoría sólo lo hace en instituciones como la iglesia o las escuelas. Cuando se les consulta respecto de por qué no participan, suelen poner una serie de excusas como la falta de tiempo, el no encontrar la organización indicada, entre otras (entrevista, noviembre 2021).

Aquí radica uno de los desafíos más importantes que tiene la participación ciudadana en la actualidad. Las sucesivas crisis institucionales, los bajos niveles de credibilidad en los gobiernos e instituciones públicas y la falta de empatía entre la agenda social y la política, conspiran contra las iniciativas antes mencionadas. Por ello, es fundamental la claridad y pertinencia de la información, la posibilidad de construir conocimiento a partir de ella, así como la respuesta que los gobiernos puedan brindar en caso de necesidad de ampliación de la misma.

A su vez, la credibilidad está relacionada con la coincidencia entre los discursos (promesas de campaña, anuncios, toma de posición) y las acciones, es decir, las políticas públicas, lo cual marca la diferencia entre la participación real versus la simulada. Más adelante se retomará esta relación a la hora de realizar la comparación entre los discursos y las prácticas políticas en los municipios propuestos para el análisis.

Al igual que con la transparencia, la disponibilidad de información pública puede clasificarse en tres categorías de acuerdo a sus características y modo de aplicación: esquemas amplios, restringidos o publicitarios. Los esquemas amplios son aquellos que, partiendo de un formato abierto de la información, se muestran dispuestos activamente a suministrar datos e información pertinente, periódica y accesible, así como un contexto que permite al ciudadano construir conocimiento. Son modelos regulados por normativas conceptualmente amplias sobre el tema y que consideran al acceso a la información pública como un verdadero derecho más allá de una obligación.

Los modelos restringidos se presentan cuando dicha normativa establece limitantes o condicionantes para el acceso (por ejemplo, demostrar legítimo interés, restricciones de uso o costos para su adquisición). Implica una relativa pasividad por parte del Estado a la hora de poner a disposición los datos, así como falta de actualización o cierta imprecisión en la misma.

Finalmente, aquellas gestiones gubernamentales cuya información pública es clasificada como publicitaria, sólo brinda datos aislados o informaciones inconexas sobre determinadas acciones puntuales o decisiones de política pública, pero sin explicaciones que permitan comprender las mismas. Son esquemas cerrados al interior de los procesos decisorios que se sienten cómodos con modelos propagandísticos y marketineros que sólo presentan el resultado final de un proceso de política pública y que, además, no permiten el estudio de las decisiones por parte de la ciudadanía.

### **La existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno.**

Siguiendo el hilo conductor propuesta al comienzo del presente capítulo, resulta necesario señalar que la disponibilidad de información pública requiere de la existencia de canales o espacios para su difusión, debate y/o reutilización. Instancias, herramientas y acciones que permitan y faciliten, no sólo el acceso a los datos, sino también el intercambio de opiniones, consultas, sugerencias y/o reclamos. Fomentar el diálogo constructivo entre la ciudadanía y los responsables de las políticas públicas constituye una instancia necesaria para la construcción de conocimiento. Esos espacios de encuentro (sean presenciales o virtuales) se convierten, a largo plazo, en un reservorio de demandas, sugerencias y respuestas que van consolidando una historicidad.

Ahora bien, en el contexto actual, las posibilidades de establecer canales de vinculación se han multiplicado en virtud de la revolución tecnológica iniciada desde la aparición de internet. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han generado novedosas maneras de relacionamiento entre las personas, pero también entre ellas y las instituciones. Esas nuevas dinámicas facilitan el acceso a la información y ponen a disposición canales de vinculación que, en principio, asoman como más eficientes (aunque complementarios) que los utilizados hasta ese momento.

Si bien es cierto que hoy existen más canales para la inclusión de la sociedad en la relación con el Estado, no es menos cierto, que lo más relevante en el marco de la construcción de una participación ciudadana real (Abal Medina, 2008) tiene que ver con tres elementos principales. En primer lugar, lo referido a la accesibilidad de esos canales, es decir, los modos en que se presentan. En segundo término, las posibilidades que los mismos brindan (respecto del uso de la información pública y la generación de diálogo). Por último, los efectos finales, es decir la incidencia en términos de transformación de dichos espacios en relación con las prácticas políticas, particularmente a la hora de pensar las etapas del ciclo de política pública.

Respecto del primer elemento (los modos en los que se presentan los canales), es importante observar, por ejemplo, si los gobiernos ponen a disposición alternativas presenciales y/o a distancia, entendiendo que el uso de las herramientas o dispositivos digitales ofrece la posibilidad de ampliar la base de convocatoria. Tanto para participar de eventos deliberativos, emitir una opinión, realizar una denuncia o solicitar acceso a la información pública, los aportes del gobierno electrónico (como instancia inicial) representan una gran oportunidad para la ampliación de las estrategias participativas.

Ahora bien, la participación en entornos virtuales debe considerarse como una opción complementaria de las modalidades presenciales, sin intentar reemplazar a uno por la otra (al menos no de manera definitiva). Como se sostuvo al inicio del presente apartado, nunca debe dejarse de lado la territorialidad y las posibilidades que brinda el encuentro cara a cara, las alternativas de construcción colectiva y de mutuo aprendizaje entre los actores que se encuentran en el espacio. A su vez, es importante analizar si los canales dispuestos no limitan de alguna manera la participación. Por ejemplo, si la misma es solo presencial y está restringida a algunos días y horarios determinados o requiere de determinadas exigencias que la ciudadanía no pueda cumplir.

En relación al segundo (uso y diálogo), es importante analizar qué tipo de participación, vinculación y/o intercambio ofrecen estos canales. Ligado al párrafo anterior, es posible reconocer espacios restringidos a determinadas áreas o temas definidos por el gobierno que no necesariamente son los más determinantes para la comunidad. A su vez, los canales deben incluir a toda la ciudadanía sin distinciones ni obstáculos. Es fundamental que los espacios de participación posibiliten instancias de diálogo y relacionamiento para aumentar la

legitimidad del espacio y la efectividad de los procesos. No hay coproducción de políticas públicas sin discusión e intercambio. Aquí se retoma la necesidad de descartar, salvo casos o momentos puntuales, los canales de participación que simplemente reproducen lógicas electorales como elemento principal de las políticas participativas.

Respecto del tercer elemento (los efectos o consecuencias), tal como se viene señalando desde el comienzo del presente capítulo, tanto la filosofía de gobierno abierto como sus componentes se orientan hacia la transformación de los procesos y políticas públicas. Por tanto, si los canales de interacción no traen como consecuencia la incidencia real de los ciudadanos o sus organizaciones en las decisiones, espacios y políticas públicas, los mismos tendrían poco sentido o, al menos, no contribuirían verdaderamente al cambio en cuestión. Pensar en cómo esos canales pueden alterar las lógicas tradicionales a través de las cuales opera el Estado para facilitar y promover la coproducción, es uno de los objetivos claros del gobierno abierto y, por tanto, de las instancias de participación.

Por otro lado, existe una multiplicidad de planos en los que es posible identificar diferentes modos de interacción entre los ciudadanos y las instituciones del Estado. Dentro de ellos se disputan los temas de agenda y se toman muchas de las decisiones que influyen en la vida social. Sostiene Oszlak (2009) que:

Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico. Estos tres planos de interacción entre estado y sociedad, tienen conexiones recíprocas y se vinculan con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: a) en un plano funcional se limitan a fijar las reglas de (y a asignar las respectivas responsabilidades en) la división social del trabajo; b) en un plano material, a dirimir los patrones de distribución del excedente social; y c) en un plano de la dominación, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. La agenda del estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí (p. 3).

Si bien los tres planos construyen la interactividad entre las partes, a los efectos de la propuesta realizada en la presente tesis se considera relevante analizar el plano de la dominación ya que en el mismo se pone en juego la disputa del poder. Allí es donde se

discuten las agendas y se definen las posibilidades que ciertos temas tienen para transformarse en políticas públicas, así como qué decisiones gubernamentales conservan legitimidad y cuáles la pierden. Es en este plano donde los canales disponibles (tecnologías, espacios públicos, oficinas gubernamentales, entornos digitales) cobran relevancia desde la óptica propuesta. Por ello es clave analizar si los mismos configuran verdaderos medios a través de los cuales los ciudadanos pueden manifestar sus inquietudes, exponer sus reclamos, solicitar cambios en las políticas, brindar información o solicitarla.

Ligado a lo anterior, es posible identificar diferentes criterios que caracterizan a las instituciones de participación ciudadana, las cuales, en definitiva, son las que proponen, aplican y sostienen los canales de interacción. En ese sentido, los criterios pueden ser: el tipo de participación promovida, cuando los ciudadanos tienen a disposición instancias de deliberación o participación directa; la periodicidad de la participación, cuando el ciudadano es convocado para encuentros puntuales por parte de las autoridades y generalmente para ejercer el voto (por ejemplo una consulta popular); el grado de apertura, cuando dependiendo si la participación está centrada en el territorio, en el derecho al voto o en la elección de cargos; la activación, dependiendo de si es regulada por ley, regulada y activada por la ciudadanía, o regulada y activada por el gobierno; o según las competencias, cuando permite la incidencia directa sobre las políticas públicas, cuando permite establecer prioridades, recomendar acciones o gestionar territorialmente las políticas (Welp y Schneider, 2015).

Cada criterio identifica un tipo distinto de institución participativa y tiene efectos diferentes en la calidad de la participación, pero fundamentalmente, en el grado de incidencia en el proceso decisorio. Por ello, los gobiernos deben pensar en herramientas que faciliten el acceso a la participación, sobre todo porque están frente a la necesidad de mayores márgenes de consenso y legitimidad.

En ese sentido, de acuerdo a la presencia o no de los canales de interacción, así como las características particulares que adoptan los mismos, es posible pensar en tres categorías de clasificación: canales abiertos, cerrados o aislados. Los primeros permiten una circulación de demandas, denuncias, sugerencias y respuestas activas tanto por parte del gobierno como de la ciudadanía. Implica que la información suministrada por los actores sea recogida por los funcionarios para modificar el rumbo de una política, tomar mejores decisiones o sancionar

a quien corresponda frente al incumplimiento de los deberes públicos. Los canales son accesibles, con amplias posibilidades de influir y con consecuencias de transformación real en la política pública.

Los canales cerrados son aquellos presentes en instancias donde es el gobierno quien unidireccionalmente suministra cierta información, proporciona datos y explica determinadas decisiones. Si bien prevé determinados espacios para que el ciudadano pueda aportar sus demandas, reclamos o sugerencias, no permite el diálogo constructivo ya que, por lo general, los mismos no son respondidos en tiempo y forma o se limitan a la selección entre alternativas (lógica electoralista). Poca accesibilidad, escasas posibilidades de intervención en el escenario público y casi ningún cambio de rumbo o efecto real en las decisiones.

Finalmente, los canales aislados son aquellos en donde los organismos públicos simplemente brindan datos e información (generalmente escasa), pero no prevén espacios de devolución para con la ciudadanía. Suelen estar presentes los espacios más tradicionales como pueden ser el inicio de un expediente, el reclamo formal por las vías administrativas dispuestas al efecto, la derivación a un número telefónico o, incluso, a presentarse ante la oficina correspondiente. No existe diálogo y hay escasa accesibilidad (a la información y a los funcionarios) y, por tanto, nulas posibilidades de influir en las políticas públicas. En general el ciudadano se encuentra frente a simulacros muy bien organizados y publicitados pero que en realidad no alteran los destinos de los territorios y mucho menos, mejoran las capacidades estatales.

En definitiva, resulta necesario que el estado construya y ponga a disposición los canales de interacción, pero, fundamentalmente, que exista una respuesta por parte de las autoridades que permita un diálogo y la coproducción de las decisiones. Canales que favorezcan la participación real abandonando la modalidad simulada que en general caracteriza los sistemas participativos actuales. Si se logran dichas transformaciones, sería posible que la sociedad obtenga cierta capacidad para influir en la toma de decisiones a lo largo del ciclo de políticas públicas o, al menos, en alguna instancia del mismo (Kaufman, 2013).

### **La participación en el ciclo de políticas públicas.**

Tanto la disponibilidad de información pública como la existencia de canales de interacción entre Estado y actores sociales se orientan (o deberían hacerlo) a consolidar esquemas de participación reales. Instancias que influyen en la toma de decisiones, es decir, en la política pública, al menos en alguna etapa de la misma. Lo que se busca es promover estrategias de colaboración en donde las opiniones, información, sugerencias, reclamos y conocimiento de los ciudadanos (tanto en su condición de vecinos como de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado), encuentren receptividad. Esa apertura referida a las diferentes etapas del ciclo de política pública puede darse tanto en el esquema de definición, elaboración, aplicación o evaluación de las decisiones y acciones gubernamentales.

La puesta a disposición de información pública de calidad y en formato abierto, así como la construcción de canales de interacción entre ciudadanos y gobierno, encuentran su complemento ideal y necesario cuando ambos componentes se materializan en una incidencia real en el ciclo de políticas públicas. Ello podría generar algún tipo de transformación en la realidad, particularmente en los modos de aplicación de las políticas. La multiplicación de esfuerzos para ampliar los espacios tradicionales y salir de las lógicas conservadoras vinculadas con esas instancias, debe constituirse en un eje clave de los gobiernos que pretenden establecerse como abiertos.

Este tercer componente es el que le da sentido final a la participación ciudadana y al uso de la información pública, ya que permite orientarla hacia modelos de incidencia real en la toma de decisiones. Abre verdaderamente las puertas del Estado en aquellos aspectos centrales para la transformación de la realidad de quienes participan.

Ahora bien, la inclusión de la sociedad en las instancias deliberativas de los gobiernos no es un tema absolutamente nuevo. Es posible reconocer antecedentes a partir de las reformas de segunda generación de las administraciones públicas (finales de los 90'). Lo novedoso de ese proceso tiene que ver con la influencia de los cambios tecnológicos en la aplicación de políticas e iniciativas participativas. Más allá de las ventajas evidentes de las mismas, en muchas oportunidades, las nuevas herramientas digitales son utilizadas en procesos incompletos o limitados. Terminan generando una simulación, una cáscara vacía que, lejos de promover una mayor participación ciudadana, reducen su rol al de un votante entre

opciones definidas o influenciadas por el propio gobierno. Ejemplos de lo anterior se encuentran al momento de analizar ciertas instancias de recepción de reclamos, foros vecinales o acciones que replican lógicas electorales sin deliberación y reducidas a la selección de políticas de tercer o cuarto orden (Furnari, 2019).

En relación a las áreas o temas sobre los cuales se suele involucrar a la ciudadanía, sostiene Cunill (1999) que:

Primero, los esquemas que favorecían la participación ciudadana en la formulación de las políticas tienden a ser sustituidos por el modelo de la «autogestión social» y de la consulta no organizada que enfatizan en la relación entre la accountability. En otras palabras, no están facultados para participar en las macro decisiones políticas. Su emergencia como actores en el esquema de legitimación de la acción pública sólo les autoriza a participar en temas micro (p. 12).

En ese sentido, las tendencias de las décadas posteriores a la implementación de las reformas de la administración pública en la Argentina, sucumbieron a la tentación de reducir el rol del ciudadano al uso y la apropiación (en el mejor de los casos) de las nuevas tecnologías. En virtud de novedosos esquemas de relacionamiento a partir de portales de autogestión, la realización de trámites online, el uso de redes sociales, entre otros fenómenos, se re configuró la relación Estado-sociedad (Piana, 2007). Esa posición excluye, de manera encubierta, a los actores sociales de las discusiones verdaderamente importantes y trascendentes para el futuro de los mismos, creando cierta ilusión de una mayor participación, aunque sin otorgarle un lugar preponderante en el ciclo de políticas públicas.

A su vez, el excesivo uso de las tecnologías digitales, en muchos casos desdibujas, en ciertas oportunidades, reduce o elimina las instancias deliberativas y de intercambio entre actores las cuales constituyen parte esencial de las lógicas participativas. Según Yanina Welp (entrevista, noviembre de 2021) la incorporación de nuevas tecnologías permite que mucha más gente pueda participar, aunque también eso tiene algo de mito porque además debe haber interés, no solo debe ser fácil. Se espera que la tecnología por sí sola promueva la participación y hemos visto con el voto electrónico en lugares donde el voto no es obligatorio que eso no ha pasado o ha subido solo un punto. En el caso de la participación ciudadana el camino es ir hacia modelos que puedan incluir las dos modalidades, pero nunca reemplazar

la presencialidad. Ella es importantísima para construir comunidad, sobre todo en los tiempos que corren.

Como se viene sosteniendo hasta el momento, una verdadera participación ciudadana implica influencia en alguna de las instancias de la decisión pública orientada a la transformación de la realidad. Una forma de observar el cumplimiento o no de esta premisa, es analizar qué lugar le otorga una administración a su ciudadanía (individual u organizada) en el marco de cómo y porqué se toman ciertas decisiones (aquí entran en juego también la transparencia).

En ese sentido, Yanina Welp (entrevista, noviembre de 2021) señala que existen distintos tipos de mecanismos que, dependiendo del contexto, se conjugan todos a la vez y generan dinámicas distintas. Los mismos pueden agruparse en cuatro grupos. El primero es el que permite la toma de decisiones directa, a través de las consultas populares, por ejemplo. Algunos procesos son activados por los gobiernos y otros por la ciudadanía, éstos últimos podrían ser los más efectivos para canalizar las demandas ciudadanas. En un segundo nivel es posible mencionar los mecanismos semi representativos en el sentido que se eligen ciudadanos para que se incorporen a instituciones o cuerpos institucionales. Por ejemplo, el concejo vecinal o los presupuestos participativos cuando funcionan con instancias que tienen delegados. En tercer término, están las grandes asambleas que son organismos más erráticos en términos temporales. Normalmente son espacios amplios de encuentro donde se recogen ideas y alguna persona del gobierno o del grupo que esté trabajando con la promoción, sea el Concejo Deliberante o quien sea, sistematiza esa información y la ofrece como insumo para la política pública. Una última categoría es la de gestión, que en Argentina no ha funcionado bien, pero podría empezar a darse. Es cuando se les da a instituciones organizadas a partir de la participación ciudadana, recursos para gestionar directamente.

Independientemente del mecanismo aplicado, es importante observar qué dimensiones pone en juego el Estado en ese intercambio. Por ejemplo, cuando decide desarrollar una obra de mejora de ciertas calles de la ciudad (excluyendo otras) a través de nuevo asfalto, luminarias, etc. En ese caso, la dimensión participativa estaría dada siempre y cuando la ciudadanía hubiese tenido alguna injerencia, por ejemplo, en la definición de qué calles mejorar, en cómo implementarlo, o en el control de la obra. Lo mismo podría decirse de la modificación de los recorridos de las líneas municipales de transporte, la aplicación del estacionamiento medido,

los cambios en la reglamentación del código de construcción o la eliminación de alguna política pública.

Lo importante es saber si el Estado considera la inclusión de la ciudadanía y en caso afirmativo en qué momento del ciclo de política pública. A su vez, es importante indagar respecto del efecto concreto, la consecuencia inmediata de esa participación. Ello resulta indispensable para complementarse con el acceso a la información pública y la existencia de canales de interacción en el camino hacia la construcción de las condiciones ideales para una mejor y mayor participación ciudadana que reconfigure las democracias actuales y cambie la realidad social.

También es importante que los gobiernos aprovechen las nuevas tecnologías como complementos para mejorar la calidad y el acceso de los espacios tradicionales de participación, pero sin dejar de lado las lógicas deliberativas con anclaje territorial. Tal como se viene sosteniendo desde el inicio del presente capítulo, todos los componentes que conforman tanto a la transparencia como a la participación ciudadana, deben estar presentes en la mayor medida posible y actuando articuladamente para brindarle sentido a los esfuerzos gubernamentales y poder empoderar y comprometer al ciudadano.

A partir de las características antes señaladas, la incidencia en el ciclo de política pública puede clasificarse en tres grandes categorías: modelos electoralistas, asamblearios o colaborativos. Los primeros están limitados a que la ciudadanía sólo pueda elegir entre opciones o temas predeterminados por las instituciones públicas. Por lo general son pocas áreas las habilitadas a tal efecto y no suelen ser temas trascendentes.

Los esquemas asamblearios, además de ofrecer instancias de selección de alternativas, implican cierto proceso de debate, discusión y ampliación de los temas a tratar. Aquí se ponen en juego las realidades particulares, las necesidades y lógicas de cada territorio y se producen encuentros “cara a cara” entre los propios vecinos y entre ellos y sus funcionarios.

Finalmente, los modelos colaborativos son aquellos que contienen a los anteriores, pero que conceptualmente superan la concepción de la ciudadanía como simple receptor de una determinada política y la incluye como actor influyente en diversas etapas del ciclo. Suelen

participar, no sólo en la identificación y definición de las políticas, sino también, en la aplicación y evaluación de las mismas.

### **3.5 El diseño de la política pública o cómo pensar transformaciones sociales.**

Dado que uno de los objetivos de la presente tesis busca analizar las estrategias de transparencia y participación ciudadana, y considerando que la principal herramienta de los Estados es la política pública, resulta indispensable desarrollar algunos conceptos sobre el ciclo de la misma. A su vez, tal como se desprende de las características de los componentes tanto de la transparencia como de la participación, la influencia e incorporación real de la ciudadanía al ciclo, es uno de los elementos distintivos de las propuestas más amplias sobre el tema. De ahí la necesidad de definir conceptualmente las diferentes etapas que, a modo de esquema orientativo, se considerarán para el análisis de las estrategias en cuestión.

Este ejercicio de reflexión teórica tiene como objeto robustecer el análisis transversal de las diferentes políticas públicas implementadas, eliminadas, sustituidas o modificadas por parte de los gobiernos locales de La Plata, Berisso y Avellaneda. Para ello, en las próximas páginas se presentarán algunas ideas respecto de cómo identificar las etapas que usualmente forman parte del proceso decisorio.

Para iniciar la descripción del ciclo de política pública, es necesario retomar brevemente lo desarrollado en el capítulo del estado de la cuestión respecto a los cambios en las administraciones públicas y el gobierno abierto. Particularmente lo relacionado a la gobernanza local, en tanto y en cuanto las estrategias de transparencia y participación ciudadana sólo cobran su sentido transformador si logran influir en el proceso de toma de decisiones públicas.

En primer lugar, destacar que los gobiernos influyen en sus sociedades a través de diferentes actos que toman la forma de acciones coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas. Las mismas suelen diferir en asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración, alcances (Aguilar Villanueva, 2012). En segundo lugar, la política pública es, como se dijo anteriormente, la principal herramienta para alcanzar esos objetivos. En ese marco, y

a la hora de analizar los momentos que componen dicho proceso, suele hacerse referencia al ciclo de la política pública.

En ese sentido, el punto central está vinculado a cómo las administraciones organizan, gestionan y aplican dichas etapas y principalmente, cuáles están atravesadas por lógicas vinculadas a la transparencia y la participación ciudadana. A su vez, no solo deben existir dichos espacios, sino, fundamentalmente, incidencia real respecto de las decisiones finales, es decir, un proceso de transformación social de la realidad.

Si bien se identifican un sinnúmero de definiciones respecto de la política pública, es posible sintetizarlas en que las mismas constituyen las líneas de acción concreta (es decir con impacto directo en la sociedad), intencionales y causales del Estado. Ellas se despliegan a lo largo y ancho de sus diferentes niveles con el objeto de poner en marcha el aparato estatal y alcanzar los objetivos previamente definidos (agenda política). A partir de ello, busca resolver problemas de interés público (agenda social) y satisfacer las demandas ciudadanas.

También es posible considerar como una política pública la no intervención en determinadas realidades o problemáticas. La decisión de actuar o de no hacerlo, puede ser tomada directamente por las autoridades públicas o por ellas en conjunto con la sociedad civil. Cualquiera de los casos constituye una serie de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad orientado a la resolución de problemas públicos o al cambio de una realidad social determinada (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008).

Por tanto, un elemento constitutivo del análisis de la política pública (para luego pensar en su ciclo) es la interacción entre los actores involucrados, abandonando las miradas estado-céntricas y concentradas de la decisión pública. Retomando los aportes realizados por Aguilar Villanueva (2012), la política pública:

...recoge las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, las reelabora en objetivos y acciones legalmente compatibles, aprovecha la información y el conocimiento que existen en una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización capaces de producir los objetivos decididos, incluye el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para existir, operar y alcanzar los resultados esperados. Dicho de otro

modo, alrededor de la política pública en curso o en proyecto se enlazan leyes, poderes públicos, actores políticos y sociales, recursos financieros y procesos administrativos (p. 18).

En definitiva, lo que muchos autores definen como el ciclo de política pública es el conjunto de acciones que despliega el Estado a partir de su planificación, análisis e implementación (Villanueva, 2012). Otras posturas hablan de un enfoque por etapas (Bardach, 1998) como una metodología posible, aunque no única. Todos los debates actuales coinciden en que el ciclo de política pública es un plan que pretende abarcar todo el campo de acción del gobierno. Incluye la toma de decisiones sobre algún problema de orden público, así como las distintas posibilidades de intervención de los actores no estatales. Constituye un esquema de trabajo, una metodología que ordena y establece una serie de pasos e instancias a considerar para una planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas. En ese sentido, tanto la participación ciudadana como la transparencia, son transversales (o deberían serlo) al ciclo en tanto instrumento para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Habiendo establecido un marco general, es dable destacar que existen múltiples y variados aportes que se han producido en los últimos 70 años respecto de la descripción de las etapas o momentos que componen al ciclo de política pública. En 1956, H.D. Lasswell planteó etapas como: Inteligencia; Promoción; Prescripción; Invocación; Aplicación; Impacto y Evaluación. En 1973, R. Rose en *Comparing Public Policy*, propuso una mixtura entre elementos contextuales e instancias de un esquema bastante más amplio que los anteriores a través de momentos como: el reconocimiento público de la necesidad de contar con una política pública; la definición de las problemáticas en la agenda de la controversia pública; la presentación de las demandas; la forma de gobierno implicada en la formulación de políticas públicas; los recursos y limitaciones; las decisiones de políticas públicas; la elección gubernamental; la elección en su propio contexto; la implementación; los resultados (outputs); la evaluación de las políticas públicas; y la retroalimentación.

Por otro lado, W. Jenkins, en *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective* de 1978, retoma un esquema más estructurado a partir de etapas como: la iniciación; la información; la consideración; la decisión; la implementación; la evaluación y terminación. Por otro lado, Eugene Bardach ya en 1998 esbozó un esquema que contempló un conjunto de momentos que daban cuenta de la evolución del ciclo de análisis. La autora plantea como

instancias del proceso: la definición del problema; la obtención de información; la construcción de alternativas; la selección de criterios; la proyección de los resultados; la confrontación de costos; la decisión; y, lo que definió como el momento de contar su historia.

Pensando en propuestas actuales, se reconocen los aportes de Wayne Parsons quien en 2012 definió un esquema muy similar al descrito anteriormente compuesto por: la definición del problema; la identificación de respuestas; la evaluación y selección de opciones; implementación; evaluación. Por último, es posible destacar un trabajo realizado fuera del mundo anglosajón (tradicional en este campo) publicado en 2012 por Luis Aguilar Villanueva. Allí el autor define un modelo de análisis compuesto por siete etapas: la formación de la agenda; la definición del problema público; la hechura o formulación de la política; la decisión o la selección entre opciones; la comunicación de la política; la implementación de la política; y la evaluación de la misma.

Un elemento a destacar de esta última propuesta, radica en la incorporación de momentos específicos vinculados a la gestión de la comunicación, tanto en lo referido a la construcción de la agenda como a la interacción y divulgación de información para con la sociedad. Estos aspectos son, entre otras, la consecuencia del avance y la incorporación definitiva de las nuevas herramientas de la información y la comunicación que, por un lado, empoderan a los ciudadanos, pero por el otro, amplían las posibilidades de acción de los gobiernos.

Claro está que los modelos presentados anteriormente no agotan las discusiones respecto de cómo pensar y aplicar políticas públicas. No obstante, engloban y sintetizan propuestas que han evolucionado en el tiempo, incorporando aspectos sumamente relevantes para el análisis de la temática en cuestión. A su vez, dan cuenta de aspectos compartidos y que permiten analizar de qué manera, la transparencia y participación ciudadana se vinculan, intervienen e incluso, condicionan la manera en que los gobiernos toman decisiones. Tampoco es objeto de la presente tesis construir una metodología propia, sino más bien, seleccionar una propuesta que se amolde a las necesidades analíticas del objeto de estudio y acompañe las definiciones precedentes. En ese sentido, y retomando lo trabajado por Aguilar Villanueva (2012) las características fundamentales de la política pública son:

... su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales. Pero lo distintivo de la PP es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo como el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación (p. 17).

Ese conjunto de acciones estructuradas y sistemáticas que se constituyen como el rasgo distintivo de cualquier política pública, se vuelven fundamentales a la hora de definir prácticas políticas orientadas a la satisfacción de los objetivos y/o necesidades sociales. Ello tiene que ver con la definición de un conjunto de herramientas que establecen parámetros y protocolos de actuación que buscan garantizar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales en concordancia con las demandas de la ciudadanía.

A su vez, esa sistematización de procedimientos tiene por objeto aumentar la efectividad de la política pública lo cual cobra mayor impacto si se contemplan instancias de participación de actores no gubernamentales. Su convocatoria puede constituir un aporte en tanto insumo de información, actores de consulta y/o de contralor de la política. Ello con el fin de articular esfuerzos, esencialmente, aunque no exclusivamente, en la definición de prioridades, uso de recursos y aplicación de las decisiones públicas.

Lo anterior implica dejar de lado la mirada estado-céntrica tradicional y abrir las puertas de la administración pública a los ciudadanos y sus organizaciones, e incluir las transformaciones tecnológicas necesarias para ello. El resultado final de la transformación de los modelos decisionales, sería pasar de actos gubernamentales a acciones realmente públicas, gracias al diálogo entre gobierno y sociedad (Aguilar Villanueva, 2012).

Por todo ello, y sin pretender establecer un modelo único y acabado para el diseño de la política pública, la propuesta elaborada por Aguilar Villanueva (2012) compuesta por siete etapas es la que se considera más apropiada para el análisis propuesto en la presente investigación. Dicho esquema combina diferentes instancias orientadas a la construcción de

una ciudadanía protagonista de su propia realidad, siendo un modelo compatible con las conceptualizaciones amplias tanto de la transparencia como de la participación ciudadana. Para el análisis desarrollado más adelante respecto de cómo se insertan las estrategias de transparencia y participación ciudadana en los gobiernos locales, se tomará como referencia las etapas o momentos propuestos por Aguilar Villanueva (2012).

### **Las etapas del ciclo de política pública.**

Para poder identificar los modos de aplicación de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, es imprescindible tener en claro cómo se presentan las etapas que conforman las políticas públicas atravesadas por dichas estrategias. Las mismas serán retomadas al momento del análisis del corpus descrito en el capítulo dedicado a la estrategia metodológica y serán parte fundamental de las conclusiones de la presente investigación.

La primera etapa que menciona el autor es la formación o construcción de la agenda. Implica el proceso mediante el cual una situación, tema o problema de la vida social es calificada y aceptada como problema público por parte del Estado (Aguilar Villanueva, 2012). Un tema no menor es comprender que la agenda política presenta limitaciones en tanto y en cuanto no todos los temas de la agenda social (y mediática) pueden convertirse en problemas públicos. Aquí se aplica un primer filtro o tamiz que define, en cabeza de los funcionarios públicos, qué temas ingresan y cuáles quedan afuera (al menos momentáneamente). El desafío consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales que ciudadanos y políticos consideraron prioritarios para incorporarlos en la agenda de gobierno.

En el proceso es necesario averiguar qué actores sociales plantearon el problema, qué información tenían disponible, cuáles fueron los argumentos que emplearon para presentar el tema, entre otras cuestiones. Esta etapa constituye una instancia clave en donde la participación ciudadana y su inclusión en el análisis y formulación de políticas juega un rol preponderante. No sólo para reconocer problemáticas por fuera de los intereses políticos, sino también, para descubrir qué información circula en el escenario social. Aquí se pone en juego, entre otras cosas, la construcción de confianza de la ciudadanía para con su gobierno en virtud de los criterios de equidad o exclusión que él mismo ponga en práctica (Aguilar Villanueva, 2012).

La segunda etapa se relaciona con la definición del problema. Se deriva de la incorporación de temas realizada en la instancia anterior y es, ni más ni menos, que una definición conceptual del mismo (por ejemplo, de la pobreza, la deserción escolar, la violencia de género, etc.). Este proceso abarca dos momentos: la identificación de los elementos característicos y socialmente nocivos del problema, y la individualización de los factores que generan el problema (Aguilar Villanueva, 2012).

Esta etapa condiciona las instancias posteriores del ciclo en tanto y en cuanto la manera de entender el problema afecta la consecución de los objetivos sobre el mismo (controlar, disminuir o, en el mejor de los casos, eliminarlo). “Una definición equivocada se traduce en una decisión errónea de política que, por su ineficacia, significa desperdiciar recursos y hará crecer inconformidades y críticas” (Aguilar Villanueva, 2012, p. 34). Aquí la inclusión de la ciudadanía también es un elemento de suma importancia a la hora de incorporar miradas que, sin un conocimiento técnico específico, pueden sumar territorialidad y experiencia. Ahora bien, esa incorporación debe ser precedida por el empoderamiento de los actores, sobre todo en términos de acceso a la información necesaria.

La tercera actividad se relaciona con la construcción de las opciones, es decir, las alternativas de intervención. Para ello se ponen en juego y discusión los criterios que influyen en la deliberación y decisión final. Entre los más habituales se encuentran: la racionalidad económica, la factibilidad política, la viabilidad administrativa, entre otros, entendiendo que el criterio de la legalidad debe ser respetado por todas las políticas (Aguilar Villanueva, 2012). Esta etapa es relevante, aunque no siempre se rige por cuestiones técnicas, sino que muchas veces por la racionalidad política, excluyendo los deseos y expectativas de la ciudadanía.

Un elemento que debe considerarse es el relacionado con los criterios que se siguieron en las políticas del pasado, ya que permite identificar instrumentos, acciones, impedimentos y dificultades para re adecuar las decisiones. Esa historicidad puede ser la consecuencia de un registro gubernamental (a través de informes de gestión, ficheros de política pública, entre otros) o de la propia experiencia de los vecinos. Más allá de esto último, lo cierto es que en esta etapa es muy poco usual encontrar instancias de incorporación ciudadanía. Ello representa una limitación para la planificación y ejecución de las políticas, sobre todo, en

Estados carentes de memoria institucional o con poca información respecto de los abordajes previos.

La cuarta instancia es una consecuencia necesaria de la anterior e implica la selección de una o varias alternativas de intervención. Nuevamente entran a jugar diferentes criterios técnicos, presupuestarios y políticos, así como la existencia de apoyos o resistencias respecto de dichas alternativas. Son múltiples los actores que pueden brindar consentimiento o generar rechazo a medidas adoptadas por los gobiernos. Aquí entran a jugar, dependiendo del objeto de la política, los vecinos, los sindicatos, las empresas, las organizaciones sociales, los comerciantes, e incluso, los propios agentes de la administración pública, entre otros.

Lo anterior no significa que las decisiones estén necesariamente determinadas por dichos apoyos o resistencias, pero sí condicionadas. El resultado final de la política pública muchas veces está relacionado con la falta de apoyo o el rechazo de los actores. De ahí la importancia de considerar sus opiniones, deseos y expectativas.

En quinto lugar, se sitúa la comunicación de la política. Informar, explicar, aclarar, justificar, defender la política pública se ha convertido en un elemento central y que contribuye a una mejor participación, al empoderamiento ciudadano y a un Estado más transparente. Aquí, la participación ciudadana tiene más que ver con los modos de relacionamiento a través de los medios de comunicación y las tecnologías de información más apropiadas (Aguilar Villanueva, 2012). A su vez, la existencia de canales de transmisión de las decisiones implica instancias de transparencia, rendición de cuentas y control social.

En sexto lugar se encuentra la implementación de la política. En ese proceso reaparecen y se reconfiguran las realidades políticas y administrativas que no fueron previstas o se dejaron de lado en las etapas anteriores. En la mayoría de las políticas públicas, el actor protagónico de esta instancia es la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política. Pocas veces se convoca a las organizaciones sociales o a los ciudadanos a participar. Aquí debe prestarse especial atención al seguimiento de las acciones tendientes a desarrollar las alternativas seleccionadas. Muchas de las falencias observadas en los resultados finales surgen como consecuencia de una mala aplicación de la política. Ello puede tener que ver con la falta de recursos, la ineficiencia administrativa,

ciertas trabas burocráticas, la falta de conducción política, mala o escasa información, entre muchos otros factores.

Finalmente, la evaluación cierra, pero a la vez reinicia el ciclo de política pública. Esta etapa es crucial a la hora de obtener una fotografía de la acción en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica (Aguilar Villanueva, 2012). Por otro lado, ofrece información sobre las posibles o necesarias correcciones o ajustes que el diseño y la aplicación de la política requieren. De ahí que la evaluación implica también un recomenzar del procedimiento. Esta etapa incluye la decisión respecto de qué valor público se evaluará, es decir sobre qué unidad se analizarán los resultados. Por otro lado, es necesario seleccionar los métodos y técnicas de recopilación y procesamiento de datos que permitirán la evaluación.

Es un trabajo técnico con alta carga de rigurosidad metodológica que, sin embargo, puede encontrar en la colaboración ciudadana un aliado esencial, sobre todo ante la escasez de recursos de los Estados para relevar información. De ahí la importancia de contar con sistemas de acceso a la información y canales que permitan al ciudadano brindar datos, sensaciones o preocupaciones, no sólo luego de finalizada la política, sino también, a medida que se desarrolla el proceso.

### **3.6 Las estrategias de comunicación política.**

La comunicación de la política en general y de la política pública en particular, se ha constituido en un elemento central, tanto para los gobernantes, como para los candidatos y ciudadanos. Por ello, luego de analizar y describir las estrategias de transparencia y participación ciudadana en los municipios seleccionados, se buscará describir la dimensión comunicacional de ello. De ahí que, a continuación, se desarrollen algunas reflexiones en torno a los modos de comprender y sistematizar, no sólo la comunicación política, sino más bien, dos de sus dimensiones: la electoral y la gubernamental.

La comunicación política es uno de los temas de mayor actualidad, tanto en ámbitos académicos como laborales, no sólo por los constantes debates en torno a sus estrategias y consecuencias, sino también porque dicha discusión aún no ha alcanzado resultados definitivos. En ese sentido, no existe unanimidad de criterio respecto de lo que implica hablar

de comunicación política e incluso persisten miradas que la reducen o encorsetan a la transmisión de información gubernamental o al marketing político.

Los debates actuales giran en torno al reconocimiento de la relación estrecha entre comunicación, política, Estado y democracia. Esta forma de comprenderla como dimensión ineludible de la política (Crespo, Carletta, Garrido y Riorda, 2011) es clave para evitar la disociación entre la toma de decisiones y los efectos que ello produce. De ahí la importancia de analizar la comunicación en tanto producción de efectos o sentidos en los públicos, independientemente de las estrategias o herramientas comunicacionales (carácter instrumental) que puedan elegirse para difundir o informar.

Hoy más que nunca, los actores políticos deben comprender que ya no están solos en la arena de la toma de decisiones (Elizalde y Riorda, 2020), sino más bien compartiendo el escenario junto a otros actores no tradicionales que disputan el espacio y ponen en duda el monopolio clásico. Ahora bien, lo anterior no implica de manera alguna, quitar responsabilidad a la política o, mejor dicho, a las decisiones diarias de la política y el Estado. Significa que ninguna política pública puede analizarse por fuera de su dimensión comunicacional que naturalmente la constituye (tanto en términos instrumentales como de producción de sentido).

En ese marco, y a los efectos de la presente tesis, se propone desarrollar las siguientes reflexiones entendiendo a la comunicación política desde su objeto particular y práctico: la búsqueda y generación de consenso. Por tanto, el desarrollo que a continuación se presenta está orientado a clarificar los componentes de la comunicación gubernamental y electoral para poder sistematizar sus rasgos característicos en las estrategias de transparencia y participación ciudadana .

La búsqueda de acuerdos políticos mencionada en los párrafos precedentes, está centrada en que, si bien pueden existir grupos en los extremos del mismo, o bien fuera de éste, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas por la mayor parte de la sociedad (Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda, 2011). El manejo de las percepciones ciudadanas resulta un aspecto clave en donde la comunicación, en tanto y en cuanto dimensión de la política, juega un papel importante a la hora de transmitir las acciones de gobierno. Administraciones y

funcionarios con altos niveles de consenso, se predisponen a generar más y mejores políticas públicas, a satisfacer las necesidades o demandas sociales.

Ahora bien, estos beneficios que presenta la gestión de la comunicación política, no reemplazan, en lo más mínimo, una buena gestión, buenas decisiones y modelos de política pública acordes a la realidad. Malas decisiones nunca pueden ser subsanadas por buenas estrategias de comunicación. De la misma manera, responsabilizar a la “mala comunicación” por los resultados o efectos negativos de las políticas públicas, implica una ilusión, una máscara para encubrir esas malas decisiones (Riorda, 2008). Por tanto, la comunicación política debe orientarse a generar consensos, acuerdos y puntos en común. Ello se logra fundamentalmente con políticas públicas que resuelvan realmente los problemas sociales. A su vez, es necesario reforzar esas buenas medidas, no sólo a través del discurso político, la transmisión de información o el relato de las acciones cotidianas, sino también, a través de canales, instancias y momentos de intercambio entre los actores gubernamentales y sociales.

En ese sentido, son múltiples los aportes recientes en el ámbito de la comunicación política que permiten identificar áreas o tipologías para realizar los análisis pertinentes. A partir de algunos aspectos como los objetivos, los destinatarios, los plazos formales y sus costos, entre otros (Elizalde y Riorda, 2020), es posible mencionar cuatro dimensiones: comunicación gubernamental; comunicación electoral; comunicación de crisis y comunicación de riesgo. Es sobre las dos primeras que se desarrollarán algunas reflexiones en virtud de los objetivos planteados al inicio de la presente investigación, sin perder de vista que ambas buscan el consenso como fuente de legitimidad. Este punto es sumamente relevante a la hora de identificar aquellos elementos que distinguen el discurso político, tanto en su dimensión gubernamental como electoral, para una mejor comprensión de las decisiones y su impacto.

La vinculación de la comunicación gubernamental y electoral con las estrategias de transparencia y participación ciudadana, tienen como fin aportar a la comprensión del ejercicio de acciones transversales a las decisiones de un gobierno. Permitirá sistematizar los rasgos comunes e identificar las diferencias entre las campañas electorales, la comunicación oficial y las prácticas o políticas públicas adoptadas en los gobiernos locales.

### **3.6.1 La Comunicación electoral.**

Al inicio del presente apartado, se señaló que la comunicación política estuvo históricamente dominada por la preeminencia de su dimensión electoral, principalmente a partir del desarrollo del marketing político. Ello generó cierta desatención, por parte de los gobiernos, respecto a las otras dimensiones como la comunicación gubernamental, la de riesgo y la de crisis. Por ello, no sorprende que la comunicación electoral sea una de las más analizadas y que mayor desarrollo ha tenido, tanto en el mundo académico como profesional. Esa realidad impone trabajar en pos de la distinción precisa de las características que diferencian a la comunicación electoral de las restantes dimensiones, tanto en lo relacionado con sus objetivos como con sus niveles. Por ello a continuación, se describirán los elementos característicos de la comunicación electoral en el marco de los objetivos de la presente tesis.

La relevancia de analizar las estrategias de comunicación electoral radica en que la misma configura una dimensión que impacta o influye en el mecanismo legal para acceder al poder (al menos en las democracias modernas). Su principal instrumento son las campañas electorales ya que constituye la fase más intensa en la relación comunicacional entre las organizaciones políticas y los ciudadanos. Forma parte del proceso de legitimación del sistema político a través de la celebración de elecciones. Es a través de la definición de la agenda electoral y la construcción de los discursos e imagen de campaña (García Beaudoux, D' Adamo y Slavinsky, 2013) que los candidatos y espacios políticos se acercan (o alejan) a la ciudadanía.

El primer elemento implica la construcción de un conjunto de temas de campaña vinculados, principalmente, a las necesidades y prioridades del espacio político. Un tema es cualquier asunto, acontecimiento o hecho que un candidato pueda discutir y que afecte el voto de un individuo (Simon, 2002). La corrupción, la economía, la inseguridad son temas tradicionales que pueden ser complementados con otros más disruptivos de acuerdo a las circunstancias y a la presión de las agendas pública y/o mediática.

Por otro lado, la construcción de los discursos e imagen de campaña tiene que ver con todas aquellas piezas comunicacionales (spots, comunicados de prensa, entrevistas, etc.) orientadas a informar, persuadir o confrontar con los diversos públicos. Naturalmente que esos

productos deben estar relacionados con los temas definidos por el espacio o el candidato de acuerdo a las necesidades y objetivos electorales (agenda).

La combinación de esos elementos (construcción de la agenda, discursos e imagen electoral) constituyen, según lo señala Mario Riorda, el punto 0 para la construcción del mito de gobierno (siempre y cuando accedan a alguna posición de poder) a través de su impacto en la política pública (entrevista, enero de 2022). En este punto es donde, a los efectos de los objetivos propuestos, resulta relevante analizar, comparar y reflexionar respecto de la coherencia o falta de ella, entre lo sostenido durante la campaña electoral, la construcción del mito de gobierno y las decisiones adoptadas.

Para alcanzar esa vinculación entre las agendas social y política, así como su traducción en plataformas electorales primero y en políticas públicas luego, la comunicación electoral desarrolla (o debería hacerlo) tres funciones básicas. Las mismas impactan en el sistema político y son, según proponen Crespo, Garrido, Carletta y Riorda (2011):

...proporcionar información a la población sobre las propuestas de los partidos y candidatos que compiten en la elección, movilizar al electorado para su participación activa en el debate de la agenda de los temas propuestos por los partidos y, evidentemente; persuadir a los electores sobre la orientación final de su voto (p. 01).

Entonces, una campaña electoral o, mejor dicho, las estrategias comunicacionales en el marco de una campaña electoral, deben informar, movilizar y persuadir a la ciudadanía. Su objetivo final es obtener un resultado positivo en la contienda electoral (lo cual dependiendo de las aspiraciones de cada sector podrá ser ganar la elección, acceder a algunas bancas en el poder legislativo o posicionar a un candidato o fuerza política). La construcción y difusión de los discursos, las ideas, las imágenes, las propuestas y los posicionamientos, son parte esencial de esa disputa de poder por parte de los actores tradicionales de la política.

En ese marco, es sumamente importante garantizar un rol ciudadano activo a través del acceso a una información veraz, diversa y suficiente que les permita decidir y participar en el proceso electoral. El eje debe estar puesto en asegurar una base mínima, pero suficiente, de información respecto de las propuestas, posicionamientos e ideas del espacio político. Para ello, se requieren mecanismos que difundan adecuadamente la actuación del gobierno

(o de la oposición) en los temas más relevantes, las principales propuestas de los partidos, así como la actuación de los líderes y candidatos. En definitiva, aquellas ideas, posicionamientos ideológicos y técnicos o apoyos que van configurando el inicio del mito de gobierno, es decir, las líneas directrices que configuran su identidad.

Esas estrategias de acceso a la información tienen como objeto inmediato incidir en la capacidad de persuasión sobre el elector. A su vez, repercute en los diseños de los partidos políticos (cambiando sus estilos, nombres e identificaciones clásicas para agradar al público), en el incremento creciente del presupuesto destinado a la gestión de información, publicidad y segmentación. Lo anterior implica considerar que, la llegada de nuevas demandas o áreas temáticas (traducidas luego en políticas públicas), ha impactado en los modos de construcción identitarias por parte de candidatos, partidos o frentes electorales.

Retomando algunas de las características específicas de esta dimensión de la comunicación política, la electoral se direcciona sólo a una parte de la ciudadanía. Se construyen mensajes orientados al propio segmento del electorado que votaría por una opción o para los segmentos que puedan ser convencidos (indecisos). Para aquellos públicos denominados contradestinatarios, se busca, en general, discursos de confrontación y diferenciación. Por ello, es que las estrategias de comunicación electoral, no necesariamente amplían su propia lógica con el criterio de generar la mayor inclusión posible. En términos electorales, es mucho más complejo la búsqueda de consensos y más sencillo el refuerzo de los núcleos duros. En su propia esencia la comunicación electoral es sesgada y parcial, no apuntando a todos los ciudadanos.

En cuanto a los objetivos o fines que persigue la comunicación electoral se destaca con claridad el ganar una elección (en caso de tener a priori posibilidades concretas de disputar el poder). Como se señaló anteriormente, si el espacio o candidato no tiene posibilidades reales de acceder al poder, puede buscar captar la mayor cantidad de votos posibles y acceder a un cargo legislativo o simplemente posicionarse para el futuro.

En cuanto a los destinatarios, los mismos surgen de la aplicación de diversas técnicas de segmentación diferenciada, aunque sin dejar de lado la clásica clasificación entre pro, para y

contradestinatarios (Verón, 1978) que obliga a pensar en todos los tipos y segmentos del electorado.

En relación a los plazos de aplicación de las estrategias de comunicación electoral, está claro que los mismos se encuentran regulados por diferentes normas y procedimientos, pero es posible señalar que suelen ser cortos. En una primera instancia durante los meses previos al inicio formal de la campaña, y luego, en los meses específicos en donde la misma tiene su mayor intensidad. Por último, tanto como consecuencia de la complejidad de llegar a los diferentes públicos como el corto plazo formal para ello, genera que los costos de su realización y puesta en práctica sean realmente altos.

Por último, es importante destacar que otra de las características que suele identificar a la comunicación electoral es la recurrente superposición que se da entre ella y la comunicación gubernamental. Sobre todo, en países con regímenes presidencialistas (como la Argentina) en donde los altos niveles de concentración del poder en el Ejecutivo, hacen complejo la distinción. Ello sucede, no sólo porque los gobiernos con aspiraciones a renovar su posición de poder, no dejan de gobernar para dedicarse a la campaña<sup>4</sup>, sino también, porque la ausencia de partidos políticos fuertes genera que sea el máximo responsable de la gestión gubernamental quien se haga cargo.

Ello trae aparejado que, independientemente de las implicancias legales de cada sistema normativo, ambas estrategias de comunicación mantengan (especialmente para el oficialismo) una alta posibilidad de imbricación y coordinación que puede configurar una ventaja.

### **3.6.2 La comunicación gubernamental.**

Los cambios producidos en los últimos veinte años en el escenario público y, fundamentalmente, en la construcción, disputa y ejercicio del poder, obligó a los actores políticos a reconfigurar sus modos de acción en la escena pública. No sólo en cuanto al relacionamiento con los nuevos actores, sino también respecto a la búsqueda de los consensos mínimos para gobernar (o acceder al poder). En ese sentido, la comunicación gubernamental

---

<sup>4</sup> Las elecciones legislativas del año 2021 en la Argentina representaron un caso excepcional ya que ministros como Arroyo y Rossi dejaron su posición para dedicarse efectivamente a la campaña.

juega un papel clave en la construcción de una determinada cultura política, permitiendo obtener mayor capacidad institucional a través del aumento de los apoyos y acompañamientos. También impacta en el fortalecimiento de la gubernamentalidad, lo que permite reducir las tensiones existentes entre las demandas ciudadanas y la posibilidad de respuesta de los gobiernos (Riorda, 2011).

Lo anterior hace a la esencia de la comunicación gubernamental: la búsqueda de consensos que se traduzcan en mayores márgenes de legitimidad para los gobiernos y sus decisiones. Ahora bien, dada las características y complejidad de las sociedades actuales (en términos de multiplicidad de demandas, expectativas, necesidades y modos de expresión), es imposible pensar seriamente en la construcción de un consenso absoluto. Por lo tanto, lo que debe convertirse en objetivo de un gobierno (en términos comunicacionales) es trabajar en pos de la ausencia de disensos inestabilizadores (Riorda, 2011), aquellos que puedan romper la armonía de una gestión, sosteniendo el orden público.

El consenso implica la búsqueda de acuerdos políticos que consideren, reconozcan e incluyan también a aquellos grupos que se encuentren en los márgenes del mismo, con el objeto de que las decisiones políticas sean socialmente aceptadas. Por tanto, la comunicación gubernamental está conformada por el conjunto de estrategias y acciones comunicacionales (dispositivos y/o productos) que un gobierno lleva adelante para construir el consenso mínimo que colabore con la tarea de gobernar (Delle Donne en Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda, 2011).

Esas estrategias se desarrollan en un tiempo determinado coincidente con el mandato de gobierno e incluye, y por tanto se superpone, con los períodos electorales. Ello resulta particularmente importante para aquellos gobiernos que recientemente asumen una gestión (es el caso de los municipios de La Plata y Berisso) o renuevan sus obligaciones con bajos niveles de confianza por parte de la ciudadanía. No obstante, también es un desafío para todos los sectores políticos en un contexto de alta visibilidad de las decisiones y acciones públicas.

Ese conjunto de estrategias debe orientarse hacia la búsqueda de consenso o conformidad con las políticas públicas; el sostenimiento de los ideales de gobierno (el mito de gobierno); la consolidación de una determinada cultura política (asociada a los ideales antes

mencionados) y la difusión de información. Cualquier acción de gobierno debe ser analizada, no sólo desde su construcción política, sino también, desde su dimensión comunicacional. Ello implica, por un lado, que los ciudadanos cada vez más recurren al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación para interactuar e intervenir en el (nuevo) espacio público. Por otro lado, que los gobernantes se enfrentan a la obligación de informar y reforzar sus propios relatos (basados en decisiones) frente a una ciudadanía más activa. Sostiene Riorda (2008) que las estrategias de comunicación gubernamental son:

...todas aquellas prácticas que, de modo cotidiano y no necesariamente sistematizadas, dan cuenta del estilo de comunicación de los gobiernos y que van configurando un modo de entender a los mismos a través de cómo estos confrontan sus acciones frente a la sociedad. Es la imagen gubernamental que la sociedad va percibiendo de los gobiernos en un tiempo y lugar dado a través de hechos comunicacionales sedimentados. Se pueden considerar aquí los spots de publicidad gubernamental, por donde fluye gran parte de la comunicación política, pero también se incluyen los estilos discursivos asociados a la oralidad de los responsables de un gobierno, sea en conferencias de prensa, reportajes, en las relaciones con la prensa en términos de características de la información que se transmite, o cualquier otro acto comunicacional preferentemente con recursos audiovisuales o electrónicos, etc. (pp. 2-3).

En términos operativos, la comunicación gubernamental tiene como público destinatario a toda la sociedad a través de procesos de segmentación y su desarrollo se proyecta en el mediano o largo plazo del mandato gubernamental. Por ello es altamente costosa y convive en paralelo con las otras dimensiones de la comunicación política (la electoral, la de crisis y de riesgo) a través de un conjunto de mensajes fuertemente polisémicos ya que los mismos deben abarcar la mayor cantidad de segmentos posibles.

Una reflexión necesaria en el marco de las propuestas amplias que se vienen desarrollando en el presente capítulo, tiene que ver con el abandono de miradas estrictamente instrumentales (aquella limitada sólo al día a día, aquella exclusivamente de corte informativo). Sin dejar de considerar las decisiones técnicas de la comunicación (canales, formatos, contenido de los mensajes, etc.) es indispensable incorporar otras dimensiones o planos igualmente importantes. Los mismos, sostiene Sánchez Galicia (en Elizalde y Riorda, 2020), están conformados por la comunicación como relaciones públicas; la comunicación como posicionamiento; la comunicación como campaña permanente; la comunicación como

mito de gobierno; la comunicación como manejo de la agenda pública; la comunicación como construcción de la imagen pública; la comunicación como figura presidencial; la comunicación como videopolítica, la comunicación como imagen simbólica; y la comunicación como aprobación gubernamental.

El plano referido a la comunicación como relaciones públicas implica, ni más ni menos, que los productos cuyo objetivo es el de persuadir a los públicos, buscando generar confianza, credibilidad y legitimidad.

En lo que respecta a la comunicación como posicionamiento, la misma hace referencia a la construcción de la imagen de gobierno operando en las mentes de los públicos. Ello puede desarrollarse de forma espontánea (por acción de cada persona), por estrategia de los adversarios políticos (manipulando la construcción de los públicos) o por estrategias del propio gobierno.

La comunicación como campaña permanente, constituye una característica que se ha afianzado en los últimos años y se vincula a la necesidad y actitud de los funcionarios (electos o no) de trabajar constantemente sobre el electorado. En virtud de las dificultades para conservar el poder y la mayor exposición de los funcionarios a la crítica de otros actores, los gobiernos parecieran estar en permanente estado electoral con el objeto de fidelizar a su electorado.

Por otro lado, el mito de gobierno es un plano sumamente importante ya que constituye el intento de instalación, por parte de una coalición electoral o de gobierno, de un modelo ideológico y de gestión que goce de apoyo social. A través de un planteamiento racional expresado, primero en un relato y luego en decisiones de gestión, cuyo principal objetivo es el de movilizar a ciertos segmentos del público. Es un sistema de creencias, coherente y complejo que da sentido a un gobierno.

La comunicación entendida como manejo de la agenda pública implica conocer y utilizar los diversos intereses de los ciudadanos sobre los asuntos públicos con el objeto de tomarlos e introducirlos en la agenda institucional. Ello representa un valor clave en términos de participación ciudadana y fortalecimiento democrático.

Por otro lado, la comunicación como construcción de la imagen pública es el resultado final de los diferentes esfuerzos de los gobiernos por instalar ciertos atributos en las mentes de los ciudadanos. De esa forma se produce una batalla de percepciones entre los diversos segmentos del público a los que el gobierno se dirige.

La comunicación como figura presidencial es una consecuencia de los sistemas presidencialistas en donde el hiper personalismo de los cargos ejecutivos, centraliza y concentra los mensajes y productos comunicacionales.

La comunicación como videopolítica está vinculada con la dimensión mediática de la política y con las transformaciones de los modos de gestionar el espacio público, entendiendo que la opinión pública se juega, en mayor o menor medida, en las pantallas.

La comunicación como imagen simbólica tiene que ver con los valores que la sociedad percibe, pero que no se traducen físicamente como pueden ser los conceptos de certidumbre, confianza, solidaridad, etc. Estos aspectos simbólicos apoyan y refuerzan los aspectos tangibles de una gestión.

Por último, la comunicación entendida como aprobación gubernamental está relacionada con el apoyo o no de la ciudadanía a una gestión o a una decisión particular, lo cual, en el largo plazo, se traduce en los resultados electorales.

Si bien todos los niveles son constitutivos de la comunicación gubernamental, a los efectos planteados en la presente tesis, y en virtud de realizar un recorte del campo de análisis, se decidió seleccionar el vinculado con la construcción del mito de gobierno. No sólo porque el mismo otorga sentido a muchas de las decisiones de gobierno, sino también porque se relaciona e interactúa con las estrategias electorales. Al conformar el norte estratégico, el conjunto de valores y orientaciones del gobierno o de la coalición electoral, el análisis de esta dimensión particular, resulta de suma importancia.

Sostiene Riorda que un proceso electoral, sobre todo cuando el partido está en la oposición, se supone que es el punto 0 del mito de gobierno. El mito necesita del largo plazo, es decir que las políticas públicas esbozadas en la retórica se hagan realidad. Por ello, nunca podría existir un mito de gobierno en un proceso electoral ya que faltarían las políticas públicas. No

obstante, sí se reconoce en los procesos electorales el planteo inicial del mito, por eso lo llamo el punto 0 (entrevista, enero 2022).

Los desafíos de la comunicación gubernamental analizada desde el mito de gobierno se despliegan a lo largo y ancho de tres niveles o categorías de análisis: el sustantivo, el secundario y el incremental (Delle Donne en Elizalde, Pedemonte y Riorda, 2011). El primero representa las grandes líneas argumentativas del gobierno que configuran su proyecto político. Este nivel constituye un proceso de construcción simbólica en donde predominan los valores que respaldan las decisiones y acciones posteriores. La misma se basa en el uso de lenguajes e imágenes que proponen la defensa de determinados valores e ideas, pero también juega un papel clave en el rechazo de todo aquello que se considera opuesto.

En el nivel secundario se encuentran presentes los elementos que contribuyen a la construcción del mito a través de las grandes acciones del gobierno, es decir, las políticas públicas. Las mismas deberían dar cuenta de esos valores que forman parte del proyecto político.

Por último, el nivel incremental representa el accionar cotidiano de los gobiernos e implica la información y narración de lo que hace o decide la gestión. Éste último es un complemento necesario de los anteriores como refuerzo o recordatorio de esos valores que impulsa el accionar gubernamental.

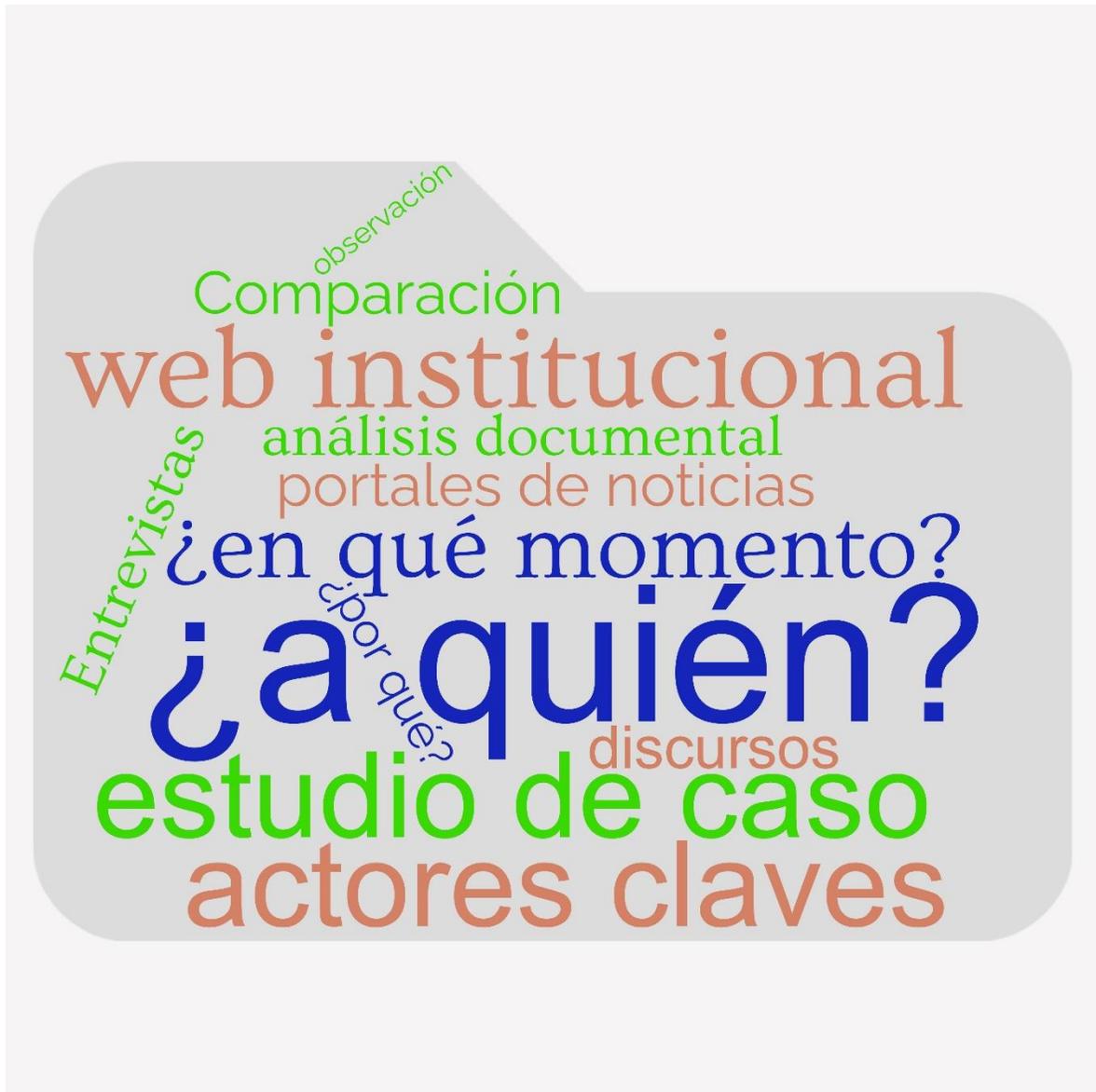
Lo más importante en relación a los tres niveles es que el gobierno pueda lograr coherencia entre los mismos. Que aquellos valores e ideales que se propusieron como esenciales para la identificación con la ciudadanía efectivamente se apoyen en las decisiones y políticas públicas implementadas durante la gestión de gobierno. A su vez, que el nivel incremental (aquel más de tipo instrumental y cotidiano) efectivamente refleje esas decisiones a través de un lenguaje y un estilo comunicacional también coherente con lo anterior. Todo ese esfuerzo está íntimamente relacionado con una mayor capacidad de los gobiernos de disminuir el disenso y aumentar el consenso social y, por tanto, los márgenes de legitimidad.

Ahora bien, ¿cuándo o cómo se alcanza el consenso? Para ello es necesario que el sistema de creencias y valores de una sociedad (al menos de una porción mayoritaria de ella), en un

momento dado, concuerde con los principios, valores, normas y decisiones que toma y comunica el gobierno. Ese consenso rige tanto para las reglas generales que dirigen el funcionamiento del sistema político, como para aquellos aspectos puntuales o particulares de la gestión. De ahí la importancia de trabajar no sólo en la comunicación instrumental sino en las múltiples aristas que conforman la comunicación gubernamental. De esta manera, el consenso contribuye, no sólo al acceso y/o sostenimiento en el poder, sino también al mantenimiento del orden público. Promociona la disminución de conflictos, desacuerdos y genera un aumento de la cooperación. El consenso implica la búsqueda de acuerdos políticos orientados hacia la aceptación social mayoritaria de las políticas públicas de un gobierno, considerando que siempre existirán grupos en los extremos del mismo.

En definitiva, tanto la comunicación electoral como la gubernamental poseen aspectos diferenciadores (plazo, públicos, objetivos), pero se relacionan mucho más de lo que en general se cree. Se necesitan y retroalimentan mutuamente. Por ello es que al momento de analizar las estrategias de comunicación gubernamental y electoral en los gobiernos locales de Berisso, La Plata y Avellaneda durante los períodos 2011-2015 y 2015-2019, se reflexionará a partir de su relación directa y causal. Se buscará identificar los componentes particulares de cada una de ellas en pos de las políticas de transparencia y participación ciudadana. Todo ello, con la intención de aportar una mirada respecto de cómo los jefes municipales (en momento de campaña primero y luego durante sus gobiernos) construyeron (o no) un discurso, un mito de gobierno y, finalmente, una identidad propia frente a la ciudadanía.

## 2ª PARTE: PRECISIONES METODOLÓGICAS.



## Capítulo IV. Estrategia y criterios metodológicos.

### 4.1 La estrategia metodológica

El presente capítulo describe las decisiones metodológicas que se tomaron con el fin de abordar los objetivos descritos en el capítulo anterior. Las mismas son la consecuencia de considerar las características del objeto de estudio y el universo de análisis, así como la dinámica y naturaleza conflictiva de los problemas sociales. Por ello, se consideró apropiado pensar, más que en un conjunto de herramientas aisladas que pudieran comportarse como compartimentos estancos, en una estrategia metodológica. La misma implica una instancia de articulación de diferentes perspectivas, técnicas, estrategias y métodos adecuada a la realidad en análisis.

Ese conjunto de decisiones constituye uno de los ejes más importantes de la presente tesis. La complejidad y multicausalidad de los problemas públicos, particularmente aquellos que involucran renovadas discusiones en el espacio de las prácticas sociales, exige una estrategia metodológica adecuada y flexible. Una estrategia que pueda combinar armoniosamente un conjunto de metodologías, técnicas, herramientas y/o procedimientos que se ajusten a las características del objeto de estudio. En virtud de ello, se diseñó una estrategia mixta en donde, si bien predominan las técnicas cualitativas (en virtud de la naturaleza del objeto), las mismas se complementan con herramientas cuantitativas.

La estrategia metodológica fue pensada considerando el objeto de estudio, el universo a analizar (casos a comparar) y la información disponible. A su vez, la misma presenta características que la vuelven lo suficientemente flexible como para realizar adecuaciones parciales durante la investigación. En virtud de ello se seleccionaron las siguientes técnicas y herramientas: análisis comparado; observación indirecta; entrevistas; y análisis documental y de contenido. Cada una de ellas intenta responder a tres interrogantes específicos seleccionados en virtud de los objetivos de la presente investigación: ¿por qué?; ¿a quién?; ¿en qué momento de la investigación? A continuación, se presenta el objeto de estudio y el universo de análisis sobre el cual se aplicó la estrategia metodológica, para luego describir y relacionar cada técnica y herramienta con los objetivos específicos de la tesis.

## **4.2 Objeto de estudio y universo de análisis**

Según lo establecido en el capítulo anterior, el objeto de estudio de la presente investigación se divide en cuatro estrategias: de transparencia; de participación ciudadana; de comunicación electoral; y de comunicación gubernamental. Si bien cada una de estas aristas serán descritas, definidas conceptualmente y relacionadas con el objetivo de la investigación, es importante establecer algunas cuestiones previas. Cuando se hace referencia a las estrategias de transparencia, se hace referencia a un conjunto de componentes y categorías relacionadas al control sobre el gasto público, la interacción entre Estado y ciudadanía a través del acceso a la información pública. Las estrategias de participación ciudadana implican un conjunto de componentes y categorías que giran en torno a la disponibilidad de información para fortalecer la inclusión ciudadana en la construcción de la política pública. En el caso de las estrategias de comunicación electoral, las mismas son analizadas a partir del componente campaña electoral en tanto y en cuanto mecanismo legal para acceder al poder a través de acciones tendientes a informar, movilizar y persuadir a la ciudadanía. Finalmente, las estrategias de comunicación gubernamental se expondrán a partir de la construcción del mito de gobierno en tanto instancia de generación de consensos.

Esas estrategias se analizan y comparan en un universo territorial compuesto por tres municipios de la provincia de Buenos Aires: Avellaneda, Berisso y La Plata, en espacio temporal compuesto por los períodos de gobierno 2011-2015 y 2015-2019. A continuación, se describe la estrategia metodológica que interpela a dicho universo de análisis a través de la aplicación de las estrategias mencionadas.

## **4.3 Comparando casos**

Tal como quedó expuesto en el capítulo anterior, se decidió recurrir al análisis comparado entre casos con características similares (La Plata y Berisso) y un tercero que funcionase como caso de control (Avellaneda). La comparación se realizó tanto en un mismo período de gobierno (2015-2019) como entre dos períodos sucesivos (2011-2015 *vis a vis* 2015-2019).

### **¿Por qué?**

La perspectiva comparada es una herramienta de gran utilidad para el análisis del Estado y sus políticas a partir de la creciente complejidad de los problemas sociales y las respuestas

que los gobiernos pueden dar. Como consecuencia de ello, los fenómenos políticos y los actores involucrados, presentan nuevos desafíos que imponen la necesidad de diversificar las fuentes de investigación. La comparación surge con fuerzas renovadas para propiciar una mirada apropiada para el campo de las políticas públicas para una comprensión integral de los fenómenos sociales.

Por otro lado, a través de las primeras aproximaciones al objeto de estudio a partir de la recolección inicial de información y los trabajos que forman parte del estado del arte, se identificó la necesidad de profundizar y diversificar los análisis tradicionales. La perspectiva comparada busca superar los límites ideográficos del estudio de casos aislados (políticas públicas en singular o gobiernos aislados) con el fin de generar conocimientos significativos y reveladores (Sartori y Morlino, 1994). Muchas de las investigaciones previas se basan en estudios particulares y en períodos únicos de gestión, lo cual no invalida los resultados, pero los acota dejando fuera aspectos que la presente investigación considera relevantes.

A su vez, la comparación propuesta es fortalecida por un conjunto de estudios y discusiones sobre la construcción de un campo propio para el análisis de las políticas públicas en América Latina. Ello busca situarla en la construcción de un conocimiento explicativo, práctico y actual, conformando la materia prima para las transformaciones que la realidad está exigiendo. El principal beneficio de la utilización del método comparado en ámbitos específicos territorialmente definidos en ciertos gobiernos locales, tiene que ver con la posibilidad de trabajar en profundidad sobre ciertos problemas o demandas sociales propias de dichos espacios.

Desde el punto de vista estrictamente metodológico, la perspectiva comparada permite generar un control sobre ciertas generalidades enunciadas a través de la asimilación y diferenciación en los límites de los casos propuestos (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). Contribuye a una mejor descripción de los fenómenos en análisis y aporta a la comprensión de los motivos que producen los mismos (aunque ese no sea el objetivo de la presente tesis). Dada la imposibilidad de analizar la totalidad del universo de los municipios bonaerenses en virtud de restricciones presupuestarias y temporales, la comparación permite generar instancias de control o verificación respecto del comportamiento de ciertos fenómenos generales. De esa manera se obtiene información de diferentes gobiernos locales a partir de

las variables e indicadores definidos, posibilitando analizar cuanti y cualitativamente el resultado del relevamiento. Los mismos brindan datos respecto de comportamientos similares y modos de articulación política compartidas, así como aquellas que los diferencia (incluso entre coaliciones de gobierno del mismo color político).

A su vez, si bien el método comparado tiene ya un recorrido probado en el ámbito de las ciencias sociales, se ha vuelto cada vez más recurrente para pensar y analizar la implementación de políticas públicas. En ese sentido, la utilización de esta técnica es central para el cumplimiento de los objetivos de la investigación ya que permite avanzar hacia la comprensión respecto de ciertos interrogantes claves. Analizar el proceso de toma de decisiones en virtud de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, así como el rol de las estrategias de comunicación, aporta una mejor descripción de la realidad. Conocer cómo, por qué y para qué los diferentes gobiernos locales en estudio adoptan determinadas decisiones, construyen su identidad y aplican políticas públicas, permite obtener información empírica contrastable entre coaliciones gobernantes y períodos de gobierno.

Lo anterior pretende identificar variables que den cuenta de las diferencias entre políticas públicas similares respecto de su aplicación en territorios con particularidades comunes en un mismo período de gobierno, pero también entre mandatos distintos. Este último aspecto es un elemento distintivo ya que aborda aristas que no tienen que ver sólo con cuestiones partidarias o ideológicas sino también contextuales, es decir, que analizan las condiciones de producción de los discursos y las acciones desarrolladas.

Es importante aclarar que, si bien el uso de este tipo de métodos puede derivar en la realización de propuestas de resolución o mejora de las políticas públicas, no es objeto de la presente tesis arribar a la construcción de alternativas superadoras. Siendo ello una posibilidad de desarrollo futuro, lo que se pretende con el método comparado es lograr una adecuada descripción de las prácticas políticas. A partir de allí poder identificar aquellos fenómenos que puedan brindar a futuro algunas explicaciones respecto de las decisiones que se fueron tomando y, fundamentalmente, identificar los factores que condicionan dichos procesos. Por último, la comparación permite ampliar, no solo el universo de análisis (tres municipios de la provincia de Buenos Aires), sino además brindar la posibilidad de comparar

distintos períodos de gobierno, multiplicando las variables en análisis y complejizando las explicaciones posibles.

Por otro lado, es relevante señalar que entre las diferentes estrategias de comparación se decidió hacer uso de una alternativa basada en el análisis de un número acotado de casos (tres), para poner *vis a vis* unidades similares. Ello permite aprovechar mejor las posibilidades que brinda la perspectiva comparada tanto en relación con las políticas públicas como a los gobiernos locales y hacer un uso eficiente de los recursos disponibles poniendo mayor énfasis en la identificación de los modos de aplicación de las políticas públicas enmarcadas en las estrategias de participación ciudadana y transparencia.

Complementariamente, se decidió hacer uso de una mirada epistemológica basada en dos posicionamientos: por un lado, el análisis político partidario para observar y detallar las variables vinculadas con las élites gobernantes en cada municipio y período de gobierno. Ello busca identificar la existencia o no de decisiones que obedezcan a ciertos sectores políticos o ideológicos, así como las construcciones discursivas en las campañas electorales que los llevaron al gobierno. Esto permite comprender si dicho posicionamiento político interviene de forma directa en el diseño, alcance o la celeridad de la acción estatal en relación a las estrategias de transparencia y participación ciudadana. En segundo lugar, y como complemento de la perspectiva anterior, se seleccionó el abordaje (neo) institucional que centra el análisis en las variables relacionadas con las reglas de juego sociopolíticas. Ello permite dar cuenta de cómo el Estado y las instituciones sociales interactúan en el diseño de la política pública. Es una mirada puesta en el cómo de la política pública y en los actores que disputan espacios de poder dentro de las áreas seleccionadas considerando las particularidades de cada gobierno local.

En definitiva, la elección de la perspectiva comparada no sólo aporta a la discusión sobre el abordaje teórico de las políticas públicas, sino que contribuye al análisis interdisciplinario y multicausal de las mismas. Ello se desarrolló a través de la comparación de las estrategias de transparencia y participación ciudadana en tres unidades estatales (definidas por sus características comunes) en clave sectorial (tomando políticas públicas compartidas) y considerando una perspectiva temporal o longitudinal (2011-2015 y 2015-2019). Ese diseño se considera apropiado para observar los comportamientos sobre la toma de decisiones

públicas en torno a las estrategias en cuestión. Por último, la combinación de las perspectivas político partidaria y (neo) institucional ofrece la posibilidad de analizar variables de corte netamente ideológicas y relacionadas con posicionamientos partidarios frente a elementos institucionales que responden al accionar diario del aparato estatal y su vinculación con la sociedad civil.

### **¿Comparando qué?**

Se decidió la utilización de una perspectiva comparada que pudiese observar una cantidad reducida de casos a través del cruce interdisciplinario de las miradas político partidaria y neo institucional. Dicha elección se basó principalmente en la disponibilidad de recursos materiales y en la necesidad de encontrar puntos en común entre los casos analizados. A su vez, la selección de un número pequeño de casos no limita las posibilidades futuras de aplicación a otras unidades de análisis, incorporando gobiernos locales en similares condiciones o, incluso, aumentar la cantidad de unidades de control.

En ese sentido se seleccionaron dos municipios de la provincia de Buenos Aires con características similares como su historia, trayectoria política, características socio-demográficas y el cambio de conducción gubernamental producido en 2015. Esas condiciones vuelven a los gobiernos locales seleccionados casos relevantes para el análisis propuesto. A su vez, y como caso de control, se seleccionó un tercer municipio que, compartiendo la mayoría de las características anteriormente mencionadas, mantuvo al frente del ejecutivo local al mismo espacio político que en los períodos anteriores.

Los municipios elegidos son La Plata, Berisso y Avellaneda. Como se viene señalando, los mismos comparten la proximidad geográfica ya que se encuentran hacia el sur del Gran Buenos Aires y en el caso de La Plata y Berisso son municipios vecinos. A su vez, los tres gobiernos representan territorios con una historia política reciente relevante para la región. Tanto la ciudad de Berisso signada por las corrientes migratorias y la tradición del movimiento peronista y sindical, como La Plata por ser la capital de la provincia y el centro administrativo de la misma, han visto discurrir grandes fenómenos políticos. Avellaneda, ha consolidado una fuerte tradición política del peronismo, encarnado durante los últimos 20 años en el Frente para la Victoria, constituyéndose así en un referente político de las ciudades importantes del conurbano bonaerense. Esa historicidad (que luego será profundizada)

resulta de gran importancia para la elección de los casos y la comprensión de las alianzas electorales, cambios y continuidades en el poder, así como de las políticas públicas compartidas.

En ese sentido, y considerando lo difícil que resulta encontrar políticas con cierto nivel de continuidad y aceptación (no sólo ante cambios de gobierno sino dentro de los mismos), se decidió analizar las estrategias de transparencia y participación ciudadana a lo largo y dicho de diferentes decisiones públicas. Si bien podría haberse seleccionada alguna política puntual, se consideró que ello excluía acciones y transformaciones de suma importancia para comprender la interacción entre la construcción identitaria de los espacios políticos y las políticas públicas. En virtud de ello, se analizarán una serie de políticas compartidas, en mayor o menor medida, no sólo entre los municipios, sino también entre los períodos de gobierno.

En lo referido al contexto político, La Plata y Berisso cambiaron de “color” político en 2015 como consecuencia del triunfo de la Alianza Cambiemos. Ambos municipios venían gobernados por el partido Justicialista en sus diferentes formas (desde 1991 y 1983 respectivamente). A su vez, ambos municipios tuvieron al frente de los períodos seleccionados para la presente a Intendentes de gran peso para el partido o frente electoral como Julio Alak (La Plata) y Enrique Slezack (Berisso). Por su parte, el municipio de Avellaneda, a diferencia de los anteriores, pudo ratificar al mando del ejecutivo local al mismo partido y funcionario que estaba en el cargo desde el 2009: Jorge Ferraresi. El partido Justicialista/Frente para la Victoria ocupa la posición dominante en el municipio desde 1991 y Ferraresi lo hace desde el 2009, convirtiéndose en un referente ineludible del espacio. Esto se consolidó al momento de la reconstrucción del Frente para la Victoria a partir del 2017 cuando tuvo un rol protagónico en el armado electoral que se presentara en las elecciones de 2019.

Por lo sostenido hasta el momento la elección de la estrategia comparada busca analizar y poner de manifiesto aquellas similitudes y diferencias, tanto desde la perspectiva política partidaria como neo institucional, que pudiesen existir en los municipios de La Plata, Berisso y Avellaneda. Esa descripción se complementa a partir de la transversalidad sobre dichas perspectivas de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, tanto en el período

2015-2019 como en el 2011-2015. Se busca trabajar sobre los discursos, propuestas, construcciones identitarias, políticas públicas, y decisiones de los gobiernos en análisis y comparar esos elementos tanto al interior de la propia gestión como entre períodos de gobierno distinto.

#### **¿En qué momento de la investigación?**

El tercer y último interrogante que orienta y estructura la elección de la perspectiva comparada es el referido a los momentos en que la misma es utilizada y, en definitiva, de qué manera aporta al cumplimiento de los objetivos propuestos. La comparación constituye la principal herramienta para poder analizar las estrategias de participación ciudadana y transparencia en los gobiernos locales seleccionados, tanto entre ellos durante el período 2015-2019 como también en períodos diferentes (2011-2015). A su vez, se busca comparar, no sólo dichas estrategias, sino también la comunicación electoral y gubernamental en ambos períodos, entendiendo que la construcción identitaria que surge de las mismas es clave para comprender las decisiones posteriores. La comparación permite encontrar puntos en común y disidencias entre los casos analizados para sistematizar sus características y contribuir a la descripción de los fenómenos y relaciones que se produjeron tanto desde la óptica político partidaria como neo institucional.

Con ello se busca identificar aquellos factores relacionados con la pertenencia partidaria y la toma de decisiones traducida en política pública, tanto desde los discursos como desde las prácticas concretas. Como se viene sosteniendo desde el inicio, no es objeto de la presente tesis encontrar explicaciones a los fenómenos en análisis sino describir, a partir de ciertos postulados teóricos, las prácticas políticas y comunicacionales. El análisis empírico propuesto a partir de la aplicación metodológica en los territorios aporta a la profundización de los debates descritos anteriormente y al planteo de nuevas posibilidades y desafíos. De ahí que la perspectiva comparada contribuya con un conjunto de características apropiadas en virtud de las condiciones de investigación.

#### **4.4 Observación indirecta**

La segunda técnica que conforma la estrategia metodológica es la observación. La misma constituye uno de los métodos tradicionalmente más utilizados en la investigación social, en virtud del carácter empírico de muchas de sus líneas de investigación. Dentro de las

alternativas que brinda la observación, para la presente se seleccionó la observación indirecta para la recolección de información y la construcción de la historicidad de los casos en análisis. Ello responde, entre otros factores, al carácter retrospectivo de gran parte de la investigación ya que la misma se inició durante el año 2019. Con ello se busca trabajar sobre los aportes de investigaciones previas, informes de gestión, declaraciones de funcionarios y participantes de los procesos políticos, discursos oficiales y normas sancionadas. El análisis sobre dicho corpus constituye un insumo valioso como complemento de las restantes técnicas que se desarrollan en el presente capítulo.

En virtud del análisis retrospectivo sobre parte del período de investigación y el extenso recorrido teórico que existe sobre el tema, la observación indirecta aporta claridad y vuelve más eficiente el uso de los recursos disponibles. Por otro lado, dada la actualidad del tema de investigación y el creciente interés de distintos espacios dentro de la academia, la observación indirecta permite recoger los avances que se encuentran disponibles sobre temas similares o estudios de casos. Ello aporta una orientación inicial al proceso de investigación y pone de manifiesto las áreas de vacancia, tomando referencias que orientan las premisas de la tesis. También permite poner de manifiesto las dificultades que se fueron presentando en dichos procesos de investigación.

### **¿por qué?**

Si bien durante algunos momentos del proceso de investigación fue posible la observación directa gracias a la participación en ciertos procesos de política pública en la ciudad de La Plata (como insumo de anteriores investigaciones), la realidad es que la dimensión temporal seleccionada obligó a recurrir a la observación indirecta. La misma permite el acercamiento empírico al objeto de estudio, los sujetos involucrados y las situaciones que en el proceso se ponen de manifiesto, con el objeto de lograr su descripción, análisis y comprensión. Otorga la posibilidad de realizar estudios de casos en su propio contexto, accediendo a las condiciones de producción de los fenómenos y a las características subyacentes que no suelen aparecer de primera mano ni en las construcciones teóricas sobre el tema.

A su vez, dadas las limitaciones expresadas anteriormente y la elección de la perspectiva comparada entre los períodos de gobiernos seleccionados, resultó indispensable apelar a investigadores que hubiesen recolectado información, experiencias y entrevistas con

funcionarios y ciudadanos. El acercamiento con los actores involucrados en los procesos políticos y de gestión es de gran importancia para conocer las ideas que impulsaron las decisiones, así como las dificultades o resistencias que los mismos experimentaron. Finalmente, este tipo de técnicas de investigación resulta un complemento adecuado para profundizar líneas de investigación de tipo descriptivas y analíticas.

En definitiva, la observación indirecta se amolda a las condiciones, limitaciones y necesidades de la investigación (tanto del objeto como del investigador). Ello permite una aproximación a los sujetos intervinientes a través de los aportes realizados con anterioridad por otros investigadores, documentos oficiales, notas periodísticas, declaraciones y demás documentación pertinente. Así es posible reconstruir la historicidad de los procesos políticos y profundizar las líneas de investigación desarrolladas hasta el momento.

### **¿a quién?**

En virtud de la naturaleza del objeto de estudio y de los objetivos planteados, la observación indirecta se aplicó a un conjunto de investigaciones previas (propias y ajenas), documentos oficiales (resoluciones, pedidos de informe, rendiciones de cuenta, protocolos de actuación, informes de gestión, entre otros), entrevistas periodísticas (a funcionarios municipales, expertos y ciudadanos involucrados en los procesos), productos comunicacionales utilizados durante las campañas electorales y piezas de comunicación gubernamental. Esos recursos constituyen el punto de partida para complementar las técnicas y perspectivas que conforman la presente estrategia metodológica a partir del reconocimiento de la importancia del camino recorrido hasta el momento. Además, ello permitirá reconstruir parte de la historicidad de los procesos y de los sujetos en el campo de acción, enriquecida por la mirada de investigadores y profesionales provenientes de disciplinas diferentes, complementarias, pero también, controversiales.

### **¿ En qué momento de la investigación?**

La observación se encuentra presente durante todo el proceso de investigación ya que como se sostuvo anteriormente, es una técnica de las más recurrentes en las ciencias sociales. En lo que respecta a la presente tesis, la observación indirecta juega un papel importante en diferentes momentos del proceso. En primer lugar, al momento de la puesta en escena de los debates conflictivos que enmarcan y dan origen a la presente investigación. La búsqueda,

identificación, análisis y reflexión sobre un conjunto de antecedentes que, sin estar específicamente vinculados con el objetivo general permiten fundamentar la importancia de la tesis, puede concretarse gracias a la aplicación de la observación indirecta. El capítulo dedicado al estado del arte da cuenta de ello.

En segundo lugar, ese conjunto de antecedentes con fuerte carácter empírico se complementa con el análisis y la reflexión sobre construcciones teóricas reflejadas en la elaboración del capítulo dedicado al marco teórico. A través de la puesta en común, el debate y la toma de posición sobre ciertos postulados, se pone de manifiesto el lugar desde el cual se propone el camino de la presente investigación. A su vez, parte de esos antecedentes permitieron la reconstrucción de la historicidad reciente de los gobiernos locales en estudio, lo cual forma parte de un capítulo dedicado a la descripción del universo de análisis. Allí se busca contribuir a una mejor comprensión de las lógicas políticas de dichos espacios y las características particulares de sus actores (políticos y sociales), así como las condiciones de producción de las políticas públicas. También permite contextualizar los procesos electorales y las estrategias de comunicación que forman parte de los objetivos de la tesis.

En lo que respecta a los objetivos específicos, es dable destacar que la observación indirecta contribuye a la recolección de datos sobre los procesos de transparencia y participación ciudadana en los gobiernos locales de La Plata, Berisso y Avellaneda. Si bien ese proceso se aplica a ambos períodos en análisis, el desarrollado entre 2011-2015 es en el que más fue aplicada la observación indirecta. A través de trabajos realizados por otros investigadores, así como la documentación oficial que pudo ser recuperada, dado que la digitalización de la misma en ese período no era tan habitual como lo es hoy en día, fue posible avanzar en el análisis de las estrategias de transparencia y participación. Lo anterior permite analizar con detenimiento las declaraciones y entrevistas en medios de comunicación de funcionarios, tanto del oficialismo como de la oposición. También fue importante a la hora de observar el comportamiento de los gobiernos con relación a los rasgos identificados como constitutivos de las estrategias antes mencionadas.

Por último, la observación indirecta contribuyó al análisis y comparación de los rasgos de las estrategias y productos comunicacionales de cada gobierno en cada período, tanto en lo referido a la dimensión gubernamental como a la electoral. En este caso, las investigaciones

y análisis periodísticos constituyen un insumo fundamental dada la escasa información oficial sobre dichos productos. En definitiva, permite superar las limitaciones propias de un contexto en donde los procesos de digitalización y acceso masivo a la información pública no estaban consolidados ni resguardados como parte de la historia organizacional.

#### **4.5 Las entrevistas**

Las técnicas hasta aquí presentadas fueron complementadas y, en algunos casos, profundizadas a través de diferentes tipos de entrevistas (abiertas –en profundidad- y semi-estructuradas – focalizadas-). Las mismas constituyen uno de los principales recursos de investigación en las ciencias sociales y producen un aporte cualitativo que brinda información (ausente o de difícil identificación en otros documentos) a través del encuentro, el diálogo y la construcción subjetiva de los actores intervinientes. Por todo ello, la realización de entrevistas permitió desarrollar una serie de conversaciones profesionales con diferentes actores y miembros de la academia que resultaron de gran utilidad para los objetivos planteados.

Es importante aclarar que en virtud del contexto epidemiológico que caracterizó al mundo en general y la Argentina en particular a los años posteriores a diciembre de 2019, se decidió complementar las entrevistas personales (cara a cara) con algunas en modalidad virtual y telefónica gracias a los dispositivos y tecnologías que se popularizaron desde ese momento.

#### **¿por qué?**

En primer lugar, el aporte de una técnica cualitativa como complemento de la recolección de información de corte cuantitativa es un elemento clave de la elección de las entrevistas ya que enriquecen y complementan los datos y percepciones previas. Además, porque en ese encuentro se ponen en juego las percepciones, deseos, expectativas y temores, tanto del entrevistador como del entrevistado. Esa experiencia permite, con los riesgos del caso, conocer (y tal vez comprender) los motivos de las decisiones que influyen en los procesos políticos analizados. En cuanto a los tipos de entrevistas, las abiertas permitieron un primer contacto con los actores y especialistas con el objeto de conocer ciertas generalidades sobre los procesos (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). Las semi-estructuradas posibilitaron retomar temas específicos que necesitaban mayor profundidad en base al análisis de las entrevistas abiertas y a la información recolectada como consecuencia de la observación

indirecta. Finalmente, los testimonios recogidos fueron muy importantes a la hora de descubrir políticas públicas inconclusas, resistencias internas y detalles que no se encuentran publicados oficialmente.

### **¿a quién?**

Los actores entrevistados fueron seleccionados en virtud de la necesidad de profundizar la información oficial existente, así como de discurrir por caminos alternativos a los propuestos por las investigaciones previas. Por ello las entrevistas fueron realizadas a funcionarios públicos (del oficialismo y la oposición); especialistas en el tema (miembros de la academia, pero con intervención en territorio); jefes de campaña electoral; y participantes directos e indirectos de los procesos políticos analizados.

Las entrevistas abiertas se plantearon como un primer acercamiento o contacto, generando un espacio propicio para que el/la entrevistado/a pueda explayarse, brindando un relato de primera mano a partir de sus experiencias, conocimientos o posición política sobre el tema. Esas primeras aproximaciones ofrecieron información que, luego de su análisis y contrastación con las restantes técnicas, permitieron, por un lado, repreguntar o reformular la entrevista inicial a través de otras de tipo focalizadas. Por otro lado, construir datos que en primera instancia se encontraban incompletos.

En virtud de lo antes señalado, las entrevistas abiertas y semiestructuradas se desarrollaron a especialistas e investigadores que trabajan temas vinculados a transparencia, participación ciudadana, gobierno abierto, comunicación gubernamental y electoral a nivel nacional y local. Ello permitió fortalecer aspectos teóricos, pero también empíricos, que orientaron los pasos siguientes de la investigación. A su vez, las entrevistas en profundidad permitieron ahondar en aspectos específicos ya investigados o que surgieron como consecuencia de entrevistas a otros actores.

También se desarrollaron entrevistas con funcionarios de los gobiernos locales, tanto de los partidos gobernantes como de la oposición, ya sean pertenecientes al poder ejecutivo como legislativo. Particularmente con aquellos que fueron parte de las iniciativas analizadas o que hubiesen propuesto cambios en su aplicación, con el objeto de conocer las posiciones político-ideológicas que guiaron el proceso decisorio. Se buscó ahondar en los motivos

técnicos que llevaron a realizar cambios o, incluso, a sostener las políticas inmutables. A su vez, con miembros de la oposición para conocer la existencia de pedidos de informe o proyectos de modificación de las políticas en cuestión.

### **¿En qué momento de la investigación?**

Tal como se viene sosteniendo, las entrevistas constituyen una técnica que atraviesa gran parte de la investigación, aunque es posible identificar algunas instancias prioritarias en donde su aporte fue significativo. En primer lugar, al momento de presentar los debates y problemáticas que enmarcaron los cuestionamientos y preguntas que dieron origen al tema de investigación. El diálogo con especialistas permitió robustecer el estado del arte a partir de investigaciones pertinentes que hasta ese momento no habían sido incluidas. También posibilitó conocer ciertas dificultades y resistencias que el campo de investigación presenta. En segunda instancia, durante la construcción del marco teórico que sustenta y direcciona la investigación desde el aporte de grandes pensadores clásicos y de investigadores actuales, pero con gran trayectoria en el campo de estudio. Por último, las entrevistas a funcionarios y actores que forman parte del territorio, constituyen el insumo principal del capítulo dedicado al análisis y comparación de los casos propuestos. A partir de ello fue posible recoger una serie de testimonios, información y datos cuantitativos, pero fundamentalmente, cualitativos, indispensables para la elaboración de las conclusiones finales.

## **4.6 Análisis documental y de contenido.**

Por último, se decidió recurrir al análisis de información documental y de contenido para complementar las técnicas anteriores. Considerando la existencia de gran cantidad de normativa, informes, planes, proyectos, entrevistas periodísticas y discursos políticos (gubernamentales y electorales), el análisis de los mismos resulta de gran relevancia. En particular al contrastarlo a la luz de los debates y construcciones teóricas desarrolladas tanto en el capítulo del estado del arte como del marco teórico.

### **¿por qué?**

Esta técnica de recolección de información fue seleccionada para poder acceder de primera mano a la información oficial, las declaraciones en medios de comunicación, los productos comunicacionales de las campañas electorales y los planes o programas desarrollados en los períodos de análisis. A partir de ello, no sólo se propone desarrollar un análisis cuantitativo

del material (por ejemplo, a través de las menciones de palabras como transparencia o participación ciudadana en los discursos), sino, y más importante aún, aportar una interpretación que surja de tal sistematización. Lo antes señalado implica que el análisis documental y de contenido permite “bucear” en los marcos de referencia donde se producen los mensajes, así como en aquellos aspectos latentes, ocultos o no dichos. Esa mirada cualitativa busca aportar a la complementación de las otras técnicas y perspectivas cuya información de carácter cuantitativo requiere una lectura particular.

En ese sentido, se propone la utilización combinada de un análisis de contenido cuantitativo (clásico) con otro de corte cualitativo (incorporando lo contextual). En el caso de la primera variante, se utiliza el análisis de contenido temático para la identificación de la reiteración de términos o conceptos en el corpus de análisis, independientemente de la relación que pudiese existir entre ellos. Esa tipología se complementa con el análisis de contenido semántico a través de la búsqueda de relaciones entre los temas de un discurso, informe o productos comunicacionales para superar el análisis estricto que propone la tipología anterior.

Los datos surgidos del relevamiento anteriormente descrito se complementarán con un análisis cualitativo que, sin negar la importancia de lo anterior, busca enriquecerlo a través de los aportes que puede generar el conocimiento y la observación del contexto y los marcos de referencia del corpus. Por otro lado, los debates y conceptos desarrollados en el marco teórico, permiten elaborar un esquema de codificación para la interpretación de las respuestas implícitas, las expectativas y deseos ocultos de los protagonistas que surgen como consecuencia del análisis en cuestión. Para ello, el análisis documental y de contenido se propone identificar referencias explícitas e implícitas, positivas o negativas, propositivas o diferenciadoras dentro de los discursos, declaraciones, proyectos de resolución, políticas públicas y productos comunicacionales, entre otros. También busca comparar la intensidad y calidad de las referencias de un año a otro dentro del mismo gobierno e incluso, entre mandatos, lo cual enriquece el análisis a la luz del uso de otros indicadores y variables dispuestas a tal efecto.

En definitiva, el análisis documental y de contenido constituyen una técnica de investigación que permite combinar una dimensión cuantitativa y cualitativa para abordar un corpus de datos muy extenso. A partir de la identificación de temas, conceptos, deseos, expectativas y

promesas vinculadas a las estrategias de transparencia y participación ciudadana se busca indagar en la construcción discursiva y política de los gobiernos en análisis. A su vez, a través de los productos comunicacionales puestos en juego durante las campañas electorales y, posteriormente, durante los procesos de comunicación gubernamental, se intenta identificar puntos de encuentro con las decisiones que se fueron adoptando en materia de transparencia y participación ciudadana.

### **¿sobre qué corpus?**

La naturaleza y características del objeto de estudio, así como los períodos seleccionados permiten tomar un corpus de trabajo variado y extenso. Entre los elementos que lo componen se encuentran la normativa que regula las prácticas y políticas públicas (decretos del ejecutivo municipal; resoluciones de los Consejos Deliberantes; regulaciones internas de los organismos intervinientes, entre otras); proyectos de ordenanza inconclusos o rechazados; informes oficiales (vinculados a la aplicación o cambios en la política pública; a pedidos de informe surgidos de la oposición; a la aprobación o no de la rendición de cuentas final del ejecutivo, etc.); planes y proyectos (que fuesen implementados, modificados o eliminados por parte de las autoridades); discursos electorales, de asunción, gubernamentales y de apertura de sesiones ordinarias.

### **¿En qué momento de la investigación?**

Las técnicas descritas en este último apartado fueron pensadas para su utilización en los capítulos vinculados a la presentación de los campos de intervención (gobiernos locales) y, fundamentalmente, al momento de desarrollar la descripción de las políticas públicas y las estrategias definidas en cada uno de los municipios. A su vez, resulta una pieza clave para el análisis comparado de los casos y las estrategias de comunicación electoral y las de comunicación gubernamental, brindando más y mejor información para las conclusiones finales del trabajo de investigación.

## **4.7 A modo de síntesis**

En resumidas cuentas y con la intención de establecer una guía para la lectura de los siguientes capítulos, es posible señalar que la definición de una estrategia metodológica por sobre la elección de métodos o técnicas aisladas, tiene la ventaja de aportar una sistematización de la información coherente, armónica e integrada. De ahí que cada técnica,

herramienta o propuesta se enmarca en una concatenación de pasos que configuran una verdadera estrategia de abordaje metodológico sobre el objeto de estudio.

En ese sentido, la perspectiva comparada se constituye como el principal elemento a considerar ya que atraviesa toda la investigación desde sus inicios. A través de la misma se busca analizar y poner de manifiesto aquellas similitudes y diferencias, tanto desde la perspectiva política partidaria como neo institucional, que pudiesen existir en los municipios de La Plata, Berisso y Avellaneda. Esa descripción se complementa a partir de la transversalidad sobre dichas perspectivas de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, tanto en el período 2011-2015 como en el 2015-2019. Se busca trabajar sobre los discursos, propuestas, construcciones identitarias, políticas públicas, y decisiones de los gobiernos en análisis y comparar esos elementos tanto al interior de la propia gestión como entre períodos de gobierno distinto.

En lo referido a la observación indirecta, la misma aporta a la recolección de datos sobre los procesos de transparencia y participación ciudadana en los gobiernos locales analizados. Teniendo en cuenta la dimensión retrospectiva de parte de la investigación (entendiendo que la misma fue iniciada en el marco del Doctorado en 2019 pero con antecedentes parciales desde 2011), la técnica seleccionada permite obtener información de otras investigaciones. También brinda la posibilidad de analizar con detenimiento las declaraciones y entrevistas en medios de comunicación de funcionarios, tanto del oficialismo como de la oposición, así como el comportamiento de los gobiernos en relación a los rasgos identificados como constitutivos de las estrategias antes mencionadas.

Por último, la observación indirecta contribuye al análisis y comparación de los rasgos de las estrategias y productos comunicacionales de cada gobierno en cada período, tanto en lo referido a la dimensión gubernamental como a la electoral. En este caso, las investigaciones y análisis periódicos constituyen un insumo fundamental dada la escasa información oficial sobre dichos productos. En definitiva, permite superar las limitaciones propias de un contexto en donde los procesos de digitalización y acceso masivo a la información pública no estaban consolidados ni resguardados como parte de la historia organizacional.

En cuanto a las entrevistas, las mismas constituyen un insumo clave para el abordaje y profundización de los debates y problemáticas que enmarcaron los cuestionamientos que dieron origen al tema de investigación. A su vez, permiten complementar el estado de situación ya que posibilita conocer de primera mano las experiencias realizadas anteriormente, así como las dificultades y resistencias que el campo de investigación presenta. También aporta respuestas para la construcción del marco teórico que sustenta y direcciona la investigación a partir del aporte de grandes pensadores clásicos y de investigadores actuales. Por último, las entrevistas a funcionarios y actores que forman parte del territorio, constituyen el insumo principal del capítulo dedicado al análisis y comparación de los casos propuestos ya que, gracias a dichos testimonios, la información y datos cuantitativos son completados y complementados.

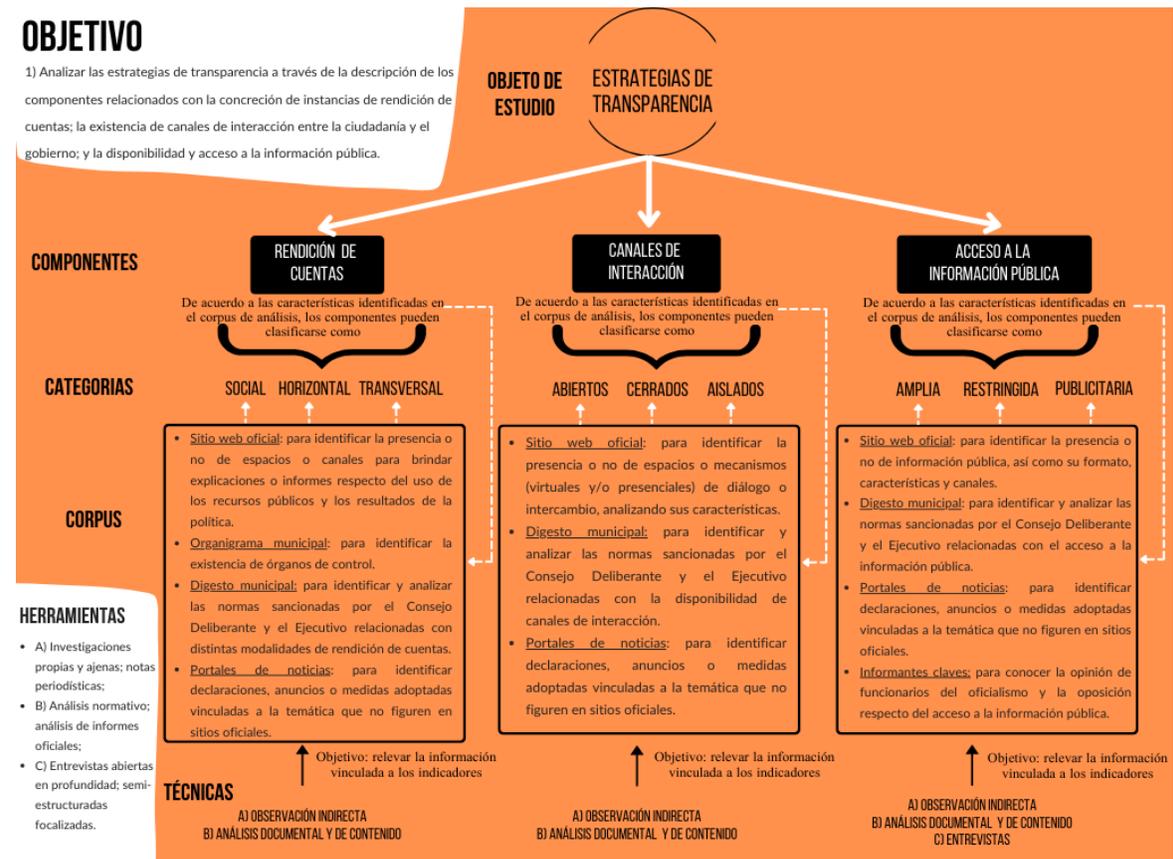
En sus diversas variantes y con sus características, las entrevistas buscan, en primera instancia, robustecer el abordaje teórico del tema y, en segundo lugar, profundizar en aspectos no desarrollados o abordados, propios de la especificidad de los objetivos de investigación.

Finalmente, el análisis documental y de contenido busca aportar una dimensión cuantitativa enriquecida cualitativamente a partir del estudio sobre la normativa que regula las prácticas y políticas públicas. Se busca trabajar sobre un corpus integrado por normativa municipal (decretos del ejecutivo municipal; resoluciones de los Consejos Deliberantes; regulaciones internas de los organismos intervinientes, entre otras); informes oficiales (vinculados a la aplicación o cambios en la política pública; a pedidos de informe surgidos de la oposición; a la aprobación o no de la rendición de cuentas final del ejecutivo, etc.); planes y proyectos (que fuesen implementados, modificados o eliminados por parte de las autoridades); entrevistas periodísticas a funcionarios; discursos electorales, de asunción, gubernamentales y de apertura de sesiones ordinarias.

Con esa información, y a partir del marco teórico, se da forma a los capítulos vinculados a la presentación de los campos de intervención (gobiernos locales) y, fundamentalmente, al momento de desarrollar la descripción de las políticas públicas y las estrategias definidas en cada uno de los municipios. A su vez, resulta una pieza clave para el análisis comparado de

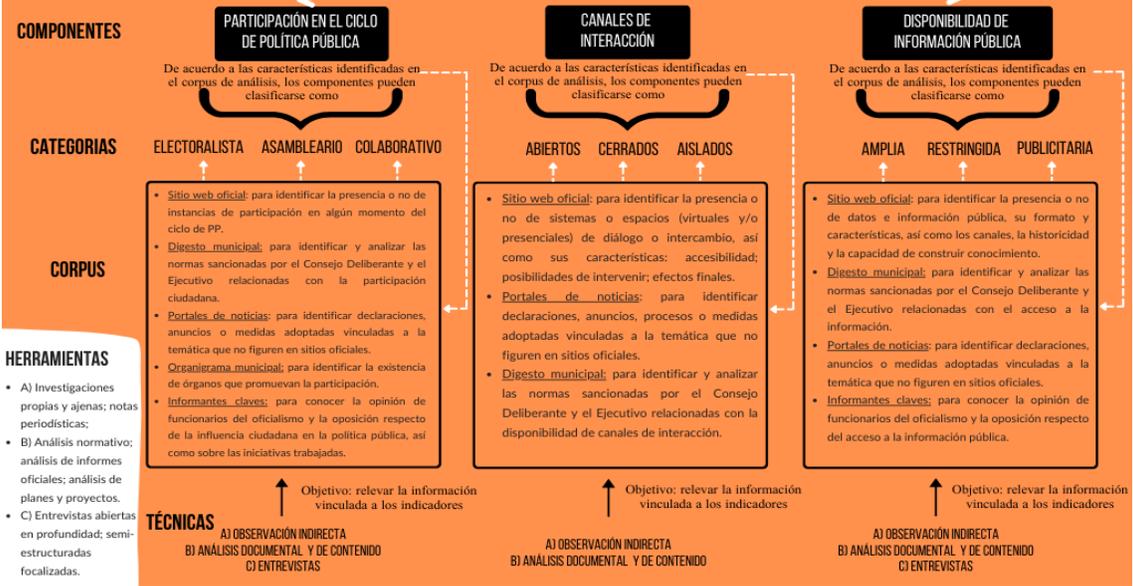
los casos y las estrategias de comunicación electoral y las de comunicación gubernamental, brindando más y mejor información para las conclusiones finales del trabajo de investigación.

A modo de síntesis se acompañan cuadros en donde se describe gráficamente el desarrollo realizado hasta el momento.



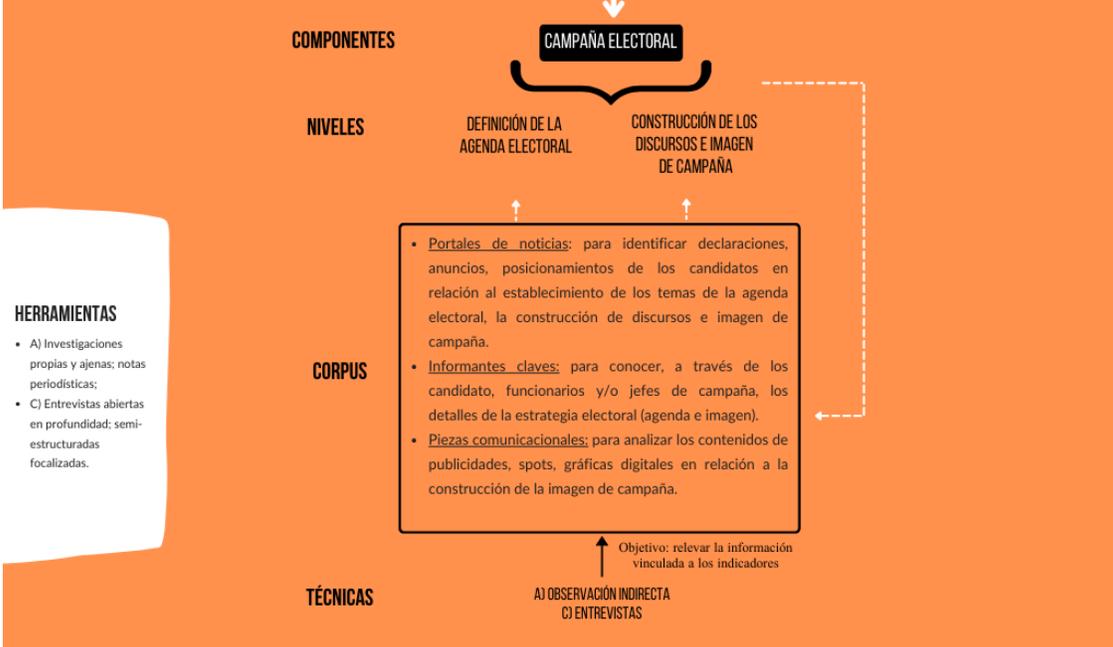
## OBJETIVO

2) Analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes relacionados con la disponibilidad de información pública, la existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno, y la inclusión de la misma en el ciclo de políticas públicas.



## OBJETIVO

3) Sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral a través de las campañas electorales como elementos influyentes en sus funciones y objetivos.

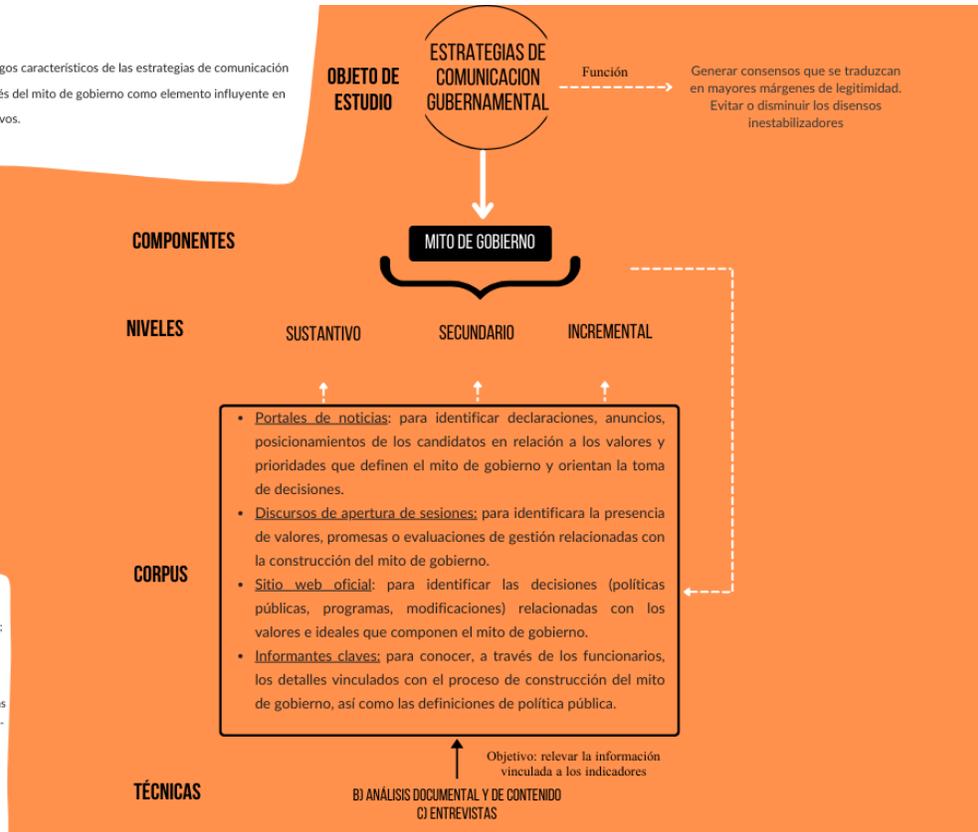


## OBJETIVO

3) Sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación gubernamental a través del mito de gobierno como elemento influyente en sus funciones y objetivos.

## HERRAMIENTAS

- B) Análisis normativo; análisis de informes oficiales; análisis de planes y proyectos.
- C) Entrevistas abiertas en profundidad; semi-estructuradas focalizadas.



# 3ª PARTE: DESARROLLO ANALÍTICO Y RESULTADOS



# Capítulo V. Presentación de los casos

## 5.1 Conociendo los territorios.

Suele decirse que la única verdad es la realidad. Si eso es así, cualquier discusión en ciencias sociales, por más teórica que fuese, no puede prescindir de la realidad sobre la cual versa. En virtud de los objetivos de la presente investigación y considerando los posicionamientos teóricos seleccionados para alcanzar los mismos, resulta necesario describir la realidad a investigar. Tanto las decisiones descritas en la estrategia metodológica como las conclusiones finales, no pueden escindirse de las realidades políticas, territoriales, sociales e ideológicas de los municipios seleccionados.

Por otro lado, en los capítulos precedentes se puso de manifiesto la necesidad de trabajar y complejizar una serie de debates y demandas ciudadanas que configuran una parte de la realidad social. Un espacio en donde la política en general y la política pública en particular son protagonistas en el camino de las transformaciones sociales. Ahora bien, esas demandas, exigencias, reclamos y expresiones no se encuentran aisladas y conservadas en un tubo de ensayo. Las mismas se reconocen y construyen en la conflictividad cotidiana, en las condiciones de producción y recepción de cada comunidad. A través de las mismas es posible identificar, clasificar y analizar una gran cantidad de desafíos, concepciones, expectativas, frustraciones y cambios en las políticas públicas locales.

Esa particularidad obliga a reconocer que no es posible la política sin los territorios en donde ella se construye, se discute y transforma realidades. Las características de esos espacios georreferenciados, pero particularmente la de los actores que allí se desenvuelven influyendo en los procesos políticos, constituye un elemento central. Prescindir de ello sería dejar de lado los elementos distintivos de las decisiones y sus efectos. Implicaría creer en la linealidad de la política, olvidando que los contextos, los momentos, la cultura y el humor social, entre otros aspectos, son elementos determinantes para el análisis de las transformaciones.

A su vez, los territorios se encuentran íntimamente ligados a la identidad y autonomía de los actores sociales. Allí donde se combinan la lucha por los derechos con la concepción de una territorialidad, es decir, una identidad de características propias, es donde el poder se pone en disputa. Allí los vecinos producen una identidad política colectiva que implica una manera

de construcción territorial. Por tanto, el territorio no es una concepción homogénea producto de la suma de voluntades, sino que nace de la diversidad ideológica, política y social para constituir formas de ser, estar y vivir (Santy, 2019).

Más allá de la importancia del contexto social, es clave conocer la tradición y la historia política de cada municipio, así como la realidad de quienes ocuparon el poder ejecutivo en los mismos (por ser el objeto de análisis de la presente). La combinación de esos elementos pone “blanco sobre negro” a la hora de analizar, sistematizar y, en última instancia, comprender los procesos políticos.

Tal como quedó explicitado en los primeros capítulos, la presente investigación propone un análisis comparado entre tres gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires buscando complejizar los estudios y trabajos descriptos en el estado del arte. Por ello, a continuación, se describirán los territorios seleccionados a partir de ciertos elementos como su historia, su tradición política, las gestiones de gobierno, los funcionarios del ejecutivo y el marco político de cada período.

Ello persigue dos objetivos: por un lado, describir las características geográficas, históricas (recientes) y políticas. Por el otro, establecer las similitudes y diferencias que justifican la elección de esos municipios en detrimento de otros. Ello permite un acercamiento al territorio para observar el juego de relaciones entre los actores intervinientes y considerar la influencia que las continuidades o rupturas políticas han producido en los espacios de análisis. Las motivaciones, la experiencia (o inexperiencia) a la hora de gobernar, el apoyo de organizaciones sociales a las propuestas políticas, las estructuras partidarias (o la falta de ellas) y la necesidad de legitimar las gestiones se convierten en aspectos relevantes a la hora de analizar la construcción de una agenda de gobierno.

En ese sentido, es posible dividir los municipios en dos grupos: por un lado, Avellaneda (caso de control) quien presenta en todo el período (2011-2019) continuidad de su Intendente, Jorge Ferraresi quien responde al Partido Justicialista (Frente para la Victoria/Frente de Todos). Por otro lado, La Plata y Berisso quienes tuvieron gobiernos peronistas entre 2011 y 2015 (Pablo Bruera y Enrique Slezack) y experimentaron un cambio en 2015 cuando asumieron

Julio Garro y Jorge Nedela del Frente Cambiemos (el primero del PRO y el segundo de la Unión Cívica Radical).

A partir de esas consideraciones se propone un breve recorrido con el fin de contextualizar los períodos en análisis y los perfiles de quienes desarrollaron sus gobiernos en cada momento. Entendiendo que cada actor ejerce de manera distinta sus funciones y propone acciones que no siempre van de la mano con la construcción discursiva, la identificación de esos elementos ideológicos aporta al análisis final. A su vez, se presentan aquellos aspectos que dan cuenta de las similitudes que permiten su comparación. La descripción antes referida se abordará a partir de cinco dimensiones: una relacionada al aspecto georeferencial; otra vinculada con la historia reciente; una tercera del contexto político; otra referida a los funcionarios del ejecutivo local; y, finalmente, el conjunto de políticas compartidas.

## **5.2 Georeferenciando La Plata**

El municipio de La Plata es uno de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires dentro del tercer cordón de la región metropolitana de Buenos Aires. Junto al municipio de Berisso y Ensenada forma parte de la región del Gran La Plata la cual se caracteriza por grandes espacios verdes abiertos, espacios rurales para cultivo y zonas fuertemente urbanizadas. Constituida como una de las pocas ciudades planificadas del mundo, La Plata fue fundada en 1882 como capital de la provincia de Buenos Aires. En virtud de ello se convirtió en el centro administrativo de la provincia y, con el tiempo, en una usina académica de referencia no solo para la provincia sino también para el país. Por todo ello, la población local está constituida por un crisol de habitantes que provienen de múltiples rincones del país y se asientan fundamentalmente en el casco urbano de la ciudad.

El Partido de La Plata posee un casco fundacional, tierras fértiles que favorecen a la producción hortícola y florícola. La ciudad cumple un rol fundamental ya que es la capital de la provincia de Buenos Aires, constituyéndose en el centro administrativo más importante luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La mayor parte de los organismos se concentran principalmente en el eje fundacional en edificios tales como el histórico Palacio Municipal, el Teatro Argentino, la Legislatura Bonaerense con sus anexos y la casa de la gobernación de la provincia.

### **5.2.1 Historia y contexto político reciente**

La Plata cuenta con más de 130 años de historia y desde el punto de vista político fue varias veces epicentro de grandes transformaciones. Desde la vuelta a la democracia en 1983, la ciudad experimentó un marcado predominio político del partido justicialista a excepción del período 1983-1991 (UCR) y 2015 en adelante (Cambiamos). Primero fue Juan Carlos Albertí quien ganó las elecciones en diciembre del 83 como parte de la Unión Cívica Radical (su mandato fue finalizado por Alberto Rivas en diciembre del 87). El mismo espacio político se impuso nuevamente en las elecciones a través de la figura de Pablo Oscar Pinto quien dejó el poder en 1991. A partir de allí y hasta el año 2015, el peronismo en sus diferentes variantes se impuso en las elecciones ejecutivas a través de las figuras de Julio Alak (1991-2007) y Pablo Bruera (2007-2015). Finalmente, y como consecuencia de la irrupción de un frente electoral compuesto entre otras fuerzas por el PRO y la UCR, se impuso en las elecciones del año 2015 Julio Garro con el 41,64% de los votos.

De esa manera, la corriente que condujo a Mauricio Macri a la presidencia de la Nación y a María Eugenia Vidal a la gobernación de la provincia de Buenos Aires, acompañó a un histórico dirigente del PRO a ocupar el Ejecutivo local (luego de superar la elección interna).

### **5.2.2 Del poder Ejecutivo local**

Como se sostuvo anteriormente, los territorios no son más que extensiones de tierra si no se considera la naturaleza e influencia de los referentes políticos locales en los destinos de las comunidades que allí se asientan. De ahí la importancia de conocer las particularidades, recorridos e historicidad de los referentes partidarios que ocuparon el ejecutivo local durante los períodos en análisis. Ello no sólo para tener presente las condiciones políticas de cada uno de ellos, sino también para conocer con mayor detalle, las características y el recorrido de los funcionarios.

A diferencia del caso de Avellaneda, en la ciudad de La Plata se registra un cambio de gobierno en el año 2015, motivo por el cual a continuación, se describirán los principales rasgos tanto de Pablo Bruera (2011-2015) como de Julio Garro (2015-2019).

Pablo Bruera nació el 1º de octubre de 1964, es abogado y especialista en Ciencias Políticas egresado de la Universidad Nacional de La Plata. Su militancia activa en el Partido

Justicialista comenzó en 1986 cuando fue candidato a presidente del Centro de Estudiantes de Derecho de la UNLP. Desde 1989 y hasta 1993 estuvo al frente de la regional La Plata de UPCN (Unión Personal Civil de la Nación) y desde 1993 al 2003 fue secretario General de la Agrupación 17 de noviembre. Desde 1997 y hasta 2001 se desempeñó como concejal del Partido Justicialista, aliado al jefe de esa fuerza política, el entonces Intendente de la ciudad de La Plata Julio Alak.

En 1999 ocupó la presidencia del bloque de concejales de su partido (PJ). Tras su ruptura política con Alak trabajó para su reelección dentro del Partido Justicialista. En 2003 y escindido ya de su mentor político, Bruera se presentó como candidato a Intendente conformando una nueva fuerza vecinalista bajo el nombre de Frente Renovador Platense, aunque en esa oportunidad no pudo imponerse en los comicios. En 2005 junto a Carlos Quintana se presentó como candidato a Diputado provincial por el mismo Frente, siendo el primer legislador vecinalista en alcanzar un escaño en la cámara baja bonaerense.

Fue en el año 2007 cuando finalmente pudo alcanzar la Jefatura Comunal de la ciudad capital de la provincia de Buenos Aires con su movimiento vecinalista como parte del Frente Para la Victoria que llevó a Cristina Fernández de Kirchner como candidata a presidenta de la Nación. En esos comicios Bruera obtuvo más del 46% de los votos. En 2011 se presentó nuevamente en búsqueda de la reelección, la que obtuvo gracias al 45,32% de los votos. Ese mismo año fue electo como presidente del Partido Justicialista La Plata.

La trágica inundación del 2 de abril de 2013 marcó un antes y un después en la historia platense y, como no podía ser de otra manera, también en la carrera política Pablo Bruera. A partir de allí y como consecuencia de declaraciones, decisiones y un sinfín de acusaciones, la imagen del Intendente comenzó a perder peso al interior del Frente para la Victoria y, sobre todo, consenso en la ciudadanía. Pese a ello, logró ganar las internas frente a la entonces concejal Florencia Saintout, pero perdió las elecciones definitivas contra un poco conocido Julio Garro (figura representativa del PRO en la ciudad). Bruera alcanzó apenas el 28,19% de los votos frente al 41,64% de su rival.

La derrota electoral, sumada a un conjunto de decisiones políticas que lo enfrentaron con importantes dirigentes de su espacio, influyó para que la carrera política de Pablo Bruera

experimentará una fuerte caída y un alejamiento de las bases del movimiento conducido por la entonces presidenta de la Nación Cristina Kirchner. De hecho, no volvió a mostrarse públicamente salvo en contadas ocasiones como, por ejemplo, para apoyar la candidatura de su hermano Gabriel Bruera como concejal. Su última participación activa en la política fue en el armado político de Guillermo Escudero quien se presentase como precandidato a Intendente por el Frente de Todos en las PASO 2019 quedando en tercer lugar y fuera de competencia final por el cargo.

Como se dijo anteriormente, 2015 marcó un cambio histórico respecto de la conducción política, ideológica y partidaria de la ciudad de La Plata. Surgió con fuerza la figura de un poco conocido dirigente platense de un espacio político con escasa tradición en la ciudad. En ese contexto Julio Garro accedió a la conducción municipal en sintonía con lo sucedido en la provincia de Buenos Aires y la nación. Julio Garro egresó del Colegio San Luis de La Plata y se recibió de abogado en la Universidad Católica de La Plata. Desde joven militó en la Unión del Centro Democrático (UCeDe), espacio que luego del fallecimiento de su líder y fundador Álvaro A Alsogaray en 2005 se disolvió. Luego de ello, decidió participar a nivel provincial dentro de la alianza de centroderecha Unión PRO (en ese momento el espacio no tenía estructura nacional). A partir de esa decisión, Garro se convirtió en presidente del PRO La Plata y apoderado del partido en la provincia de Buenos Aires lo cual le permitió transformarse en un referente del espacio.

En el año 2007 fue candidato a intendente de La Plata por el PRO obteniendo apenas el 7,86%. En 2009 asumió como Diputado de la Provincia de Buenos Aires en representación de la Sección Capital, integrando el Bloque PRO de la Cámara Baja hasta el año 2013. En el año 2011 nuevamente fue candidato a intendente quedando en el quinto lugar, con el 6,89% de los votos, compitiendo por el Frente Popular de Eduardo Duhalde.

Para las elecciones municipales de 2015 integró la coalición política Cambiemos (PRO; UCR; ARI) como precandidato a Intendente por el PRO compitiendo con los radicales Sergio Panella y Claudio Pérez Irigoyen. En las PASO la coalición resultó la más votada con el 33,53% de los votos y Julio Garro se impuso frente a sus competidores en la interna con el 38,8% de los mismos. De esa manera se convirtió en el candidato a Intendente de la ciudad de La Plata por el frente Cambiemos para las elecciones municipales que tuvieron lugar el

25 de octubre del 2015. En las mismas obtuvo el 41.64% de los sufragios derrotando a Pablo Bruera y asumiendo el cargo el 9 de diciembre de 2015.

De esa manera Garro se convirtió en uno de los dirigentes locales que, desde el comienzo, se mostró como parte del armador político del PRO (luego Alianza Cambiemos) en la ciudad de La Plata. Ello lo posicionó como uno de los puntales de la Gobernadora María Eugenia Vidal durante sus cuatro años de gestión y en un verdadero referente político. En las PASO 2019 se presentó con la intención de lograr la reelección y obtuvo el 35,3% de los votos siendo el candidato más votado, aunque superado si se considera el total de votos obtenidos por el Frente de Todos (presentó una interna con 5 candidatos que obtuvo el 45,2%). Finalmente, en los comicios celebrados el 27 de octubre, logró imponerse a la candidata del Frente de Todos, Florencia Saintout con el 48% de los votos.

La llegada de un espacio político no tradicional rompió el *status quo* que primó en la ciudad de La Plata desde el año 1991 tras el arribo del peronismo de la mano de Julio Alak. Esa nueva realidad es uno de los argumentos que hacen necesaria la comparación entre ambos períodos a la hora de considerar la complejidad de esos cambios, las rupturas y las continuidades de ciertas políticas públicas y de los discursos que las complementan. Permite identificar y sistematizar diferencias y similitudes a partir de la incidencia de las estrategias de transparencia y participación ciudadana.

### **5.3 Georeferenciando la ciudad de Berisso**

Berisso es una ciudad cuya fundación data del 24 de junio de 1871, momento en el que el saladero San Juan inició su actividad luego de ser fundado por Juan Bautista Berisso, un inmigrante genovés. La ciudad se ha caracterizado desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX por la gran afluencia de inmigrantes que recibió, así como por la heterogeneidad de los mismos. Se estima que residen en Berisso colectividades organizadas de inmigrantes y descendientes de albaneses, alemanes, siriolibaneses, armenios, bielorrusos, búlgaros, caboverdianos, croatas, checos, e slovacos, eslovenos, españoles, griegos, irlandeses, italianos, judíos, lituanos, polacos, portugueses, ucranianos, montenegrinos y serbios. Actualmente se han sumado colectividades nuevas tales como la peruana, la uruguaya, la mexicana y la colombiana. A diferencia de otras ciudades, Berisso nace como resultado de una localización industrial, su origen no es

portuario como el de Ensenada, ni religioso como Magdalena, ni político como el de La Plata.

Culturalmente es conocida como la Capital Provincial del Inmigrante a partir del 28 de marzo de 1978 cuando el gobernador-delegado de facto Ibérico Saint Jean, sancionó el Decreto N° 438 declarando al Partido de Berisso "Capital Provincial del Inmigrante", lo que fue ratificado por Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 12.913 en el año 2002.

Junto al resto de los 135 municipios forma parte de la Provincia de Buenos Aires, geográficamente ubicada en el aglomerado urbano denominado “Gran La Plata”, junto a la ciudad de La Plata y Ensenada. Posee una superficie de 143,59 km<sup>2</sup> y, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas en la Argentina de 2010, la cantidad de habitantes de Berisso es de 78.988, aunque se estima que en la actualidad su población supera los 100.000 habitantes.

### **5.3.1 Historia y contexto político reciente**

Una primera nota distintiva es que, a diferencia de los municipios de Avellaneda y La Plata, Berisso no tuvo gobiernos radicales luego de la recuperación de la democracia en 1983. Desde un primer momento, Berisso mostró una clara identificación con el partido Justicialista que lo gobernara desde el 83 hasta la actualidad (con la excepción del período 2015-2019). Justamente su configuración industrial y la fuerte presencia sindical fueron los principales motivos que llevaron a consolidar la presencia del peronismo en Berisso, ciudad a la que se la conoce como el kilómetro 0 del peronismo<sup>5</sup> ya que desde la calle Nueva York partieron los obreros el 17 de octubre de 1945 para pedir por la libertad de Juan Domingo Perón.

Por todo lo anterior, no sorprende que desde el año 1983 todos los intendentes de la ciudad de Berisso formaron parte del Partido Justicialista (PJ): Carlos Alberto Nazar (1983–1987), Juan Enrique Nadeff (1987–1991), Eugenio Juzwa (1991–1995), Néstor Juzwa (1995–2003) y Enrique Sle Zack (2003–2015). Es por ello que la derrota sufrida por el Frente para la Victoria en 2015 a manos del espacio Cambiemos significó uno de los cambios políticos más resonantes al interior del peronismo.

---

<sup>5</sup> Ver Lutczak, O. (2021). *Militancia, Roscas, Campañas y Elecciones en el KM 0. Una mirada a la vida del Peronismo desde el papel de El Mundo de Berisso*. Tomo 1. La Plata, Argentina: Ediciones EPC.

En la elección general de 2015 Jorge Nedela (de pertenencia radical dentro del frente electoral) encabezó la lista de oposición frente al candidato del peronismo, Juan Ignacio Mincarelli (un joven militante del peronismo local). El resultado final le otorgó la victoria al Frente Cambiemos con el 36,70 % de los votos (20.602) frente al 35,50% (19.927) conseguido por el Frente para la Victoria. Con un escaso margen, Nedela se convirtió en el primer Intendente de origen no peronista desde el retorno de la democracia y marcó un cambio histórico en la región en sintonía con las transformaciones producidas tanto en la provincia de Buenos Aires como en muchos de los municipios bonaerenses.

Este punto constituye uno de los argumentos más relevantes que justifican la selección del municipio de Berisso como caso de análisis y comparación. Sus similitudes con La Plata y Avellaneda junto a su histórica y tradición política lo transforman en un caso paradigmático en el marco de los sucesos políticos acaecidos en 2015. Al igual que en la ciudad de La Plata, la descripción de los períodos de gobierno muestra un primer mandato a manos del gobierno peronista de Enrique Slezack (2011-2015) seguido del mandato encabezado por Jorge Nedela (2015-2019).

### **5.3.2 Del poder Ejecutivo local**

Tal como se viene desarrollando hasta el momento, la ciudad de Berisso divide el período de análisis entre gobiernos de diferente color político luego de una importante y contundente tradición de gestión encabezada por el justicialismo. Quien cristalizó gran parte de esa tradición política fue Enrique “Quique” Slezack quien en sus orígenes formó parte del Frente Peronista Renovador que lo llevó a una banca en el Concejo Deliberante en el año 1985. En la Municipalidad de Berisso se desempeñó como secretario de Gobierno durante seis años a partir de 1995. En el año 2003 fue candidato a Intendente Municipal por el Partido Justicialista logrando acceder a la conducción comunal con un mayoritario respaldo popular expresado a través de las urnas (40% de los votos). También ocupó la Presidencia del Partido Justicialista de Berisso y fue uno de los precursores en el armado local del Frente Para la Victoria.

En las elecciones generales del 28 de octubre de 2007 fue reelecto como Intendente municipal con el 29,6% de los votos. En octubre de 2011, en tanto, logró nuevamente un triunfo que lo colocó al frente del Palacio Municipal por otros 4 años gracias al 46.70% de los votos. Como

consecuencia de sendas renovaciones en el poder y de cierta sinergia del Justicialismo en la región, Slezack se convirtió en un referente del espacio, combinando esfuerzos con sus pares tanto de la ciudad de La Plata como de Ensenada.

La tradición gobernante del peronismo en Berisso llegó a su fin luego de la derrota de Slezack en diciembre de 2015 frente a Jorge Nedela, militante de origen radical que ganó la interna en el frente Cambiemos. En ese contexto, el resultado marcó un triunfo ajustado de la oposición 36,63% a 35,2%. Tras la derrota, el Intendente saliente se mantuvo dentro del espacio político como consejero del Partido Justicialista en la provincia de Buenos Aires trabajando en el rearmado del Frente electoral que perdiera las elecciones. En menor medida que Ferraresi desde Avellaneda (en virtud de la derrota electoral de Slezack), el Intendente saliente ejerció su influencia para el reacomodamiento de las fichas políticas de su espacio político. Desde ese nuevo rol impulsó, junto a otros dirigentes locales, la figura de Cristina Fernández como principal articuladora política de cara a las elecciones de 2017 primero y 2019 luego.

La llegada del radicalismo a la ciudad de Berisso representó uno de los cambios políticos más resonantes de las elecciones 2015 en la provincia de Buenos Aires (sumado a Quilmes y La Plata). No sólo porque el frente electoral triunfante era relativamente nuevo y con escasa penetración por fuera de la ciudad de Buenos Aires, sino también, porque el peronismo había convertido a la ciudad en cuestión en un verdadero bastión.

Quien encabezó la gesta en cuestión fue Jorge Nedela. Formado en el ámbito del derecho, ejerció (y lo sigue haciendo) la docencia, principalmente en escuelas secundarias de la región. Sus primeros pasos en el mundo de la política tuvieron que ver con su desempeño en el Centro de Estudiantes de la Escuela Media en momentos en los que la figura de Raúl Alfonsín lo comenzó a seducir. A partir de ello se sumó a la Unión Cívica Radical (UCR) motivado también por su tía, Alba Prieto, militante y concejal de la ciudad por dicho espacio.

Como parte del Comité local se integró a la Juventud Radical ocupando distintos cargos hasta llegar a su presidencia. Tras varios años sin representación en el Concejo Deliberante, el bloque de la UCR volvió a estar presente en 2009, teniéndolo como único exponente, marcando una recuperación de la actividad y participación partidaria. En 2013 renovó su

banca, compartiendo un acuerdo político con otras fuerzas que conformaron el llamado Frente Amplio Progresista, aunque manteniendo la independencia como bloque radical.

Finalmente, en las elecciones generales de 2015, Jorge Nedela fue elegido como Intendente municipal integrando el Frente Cambiemos gracias a la obtención del 36,63% de los votos. El triunfo representó una oportunidad única en la región para espacios no peronistas de generar sinergia y fortalecer su presencia, no obstante, luego de cuatro años de gestión y tras buscar su reelección, Nedela no pudo superar al candidato del Frente de Todos. En ese sentido, los resultados de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) de 2019 marcaron un rendimiento electoral incluso por debajo del obtenido por el Frente Juntos por el Cambio tanto en la provincia como en nación con un 22,96%. Las elecciones generales ratificaron lo sucedido en las internas y Jorge Nedela (29,72%) dejó la intendencia local tras ser derrotado por el candidato del Frente de Todos, Fabián Gagliardi (61,14%).

## **5.4 Georeferenciando Avellaneda**

Avellaneda es uno de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires y pertenece al denominado “Gran Buenos Aires”. La ciudad fue fundada el 7 de abril de 1852, tiene una superficie de 54 km<sup>2</sup> y limita con la Ciudad de Buenos Aires (al norte), con los municipios de Quilmes (al sur), Lanús (al oeste) y el Río de la Plata (al este). Cuenta con una población cercana a los 400.000 habitantes. El municipio se constituye como una ciudad con un perfil fuertemente industrializado y con una impronta urbana que combina el paisaje consecuencia de su actividad económica con gran cantidad de espacios verdes.

### **5.4.1 Historia y contexto político reciente**

Avellaneda cuenta con más de 140 años de historia y desde la vuelta a la democracia el municipio ha sido gobernado por diferentes espacios políticos con un importante predominio de vertientes o frentes tanto de la Unión Cívica Radical como del Partido Justicialista. En el año 1983 fue electo intendente Luis Sagol en representación de la Unión Cívica Radical y fue reelecto en 1987, aunque renunció dos años más tarde, motivo por el cual Miguel González finalizó el mandato. Como resultado de los comicios celebrados en el año 1991 a través de los cuales se propició la renovación del poder ejecutivo, surge victorioso Baldomero Álvarez de Olivera, histórico militante del Partido Justicialista.

El flamante intendente llevó las riendas del ejecutivo municipal hasta 1999 (reelección mediante en 1995). En 1999 se produjo un nuevo cambio en lo que respecta al espacio político gobernante, ya que obtuvo el triunfo una alianza política nacional denominada FREPASO cuyo representante en Avellaneda fue Oscar Laborde. El Intendente electo cumplió su mandato en el año 2003, dejando su lugar nuevamente a Baldomero Álvarez de Olivera (PJ) quien extendería su mandato hasta el año 2009. Ese año, el entonces Intendente fue convocado por el gobernador de la provincia de Buenos Aires para ocupar el Ministerio de Desarrollo Social. En ese contexto, otro histórico dirigente y militante de origen justicialista como Jorge Ferraresi lo reemplazó para culminar su mandato (éste último había sido electo concejal del distrito en 2007). En las elecciones de 2011 Ferraresi se presentó como candidato y se impuso con el 56,11% de los votos. En 2015 fue reelecto con más del 50% y en 2019 una vez más, pero con el 60,38% de los votos.

Algunas consideraciones surgen como consecuencia de la descripción anteriormente presentada. En primer lugar, que en los últimos 29 años se reconoce un fuerte predominio del Partido Justicialista quien gobernó en siete (7) de los diez (10) mandatos. En segundo lugar, que los jefes comunales en Avellaneda fueron siempre de la mano de los cambios en el ejecutivo nacional, a excepción de lo ocurrido en el período 2015-2019. Esa particularidad convierte al municipio de Avellaneda en un caso de control a la hora de ampliar el análisis y observar los comportamientos en relación a las estrategias de transparencia y participación ciudadana. También permite incorporar elementos diferenciadores en la comparación entre los casos elegidos. Finalmente, y luego de la derrota generalizada del frente para la Victoria en 2015, Jorge Ferraresi se convirtió en uno de los pilares de la reconstrucción del espacio y Avellaneda en uno de los bastiones sobre los cuales se comenzó a (re) organizar el retorno al poder.

Todo lo anterior demuestra que Avellaneda se ha convertido en un bastión del peronismo bonaerense a través de cierta continuidad de una misma corriente política desde 2003 hasta la fecha y de su participación en el armado electoral del 2015. Ello ha permitido una fuerte identificación entre la ciudadanía y sus gobernantes, así como la continuidad y profundización de ciertas políticas públicas y formas de gestión.

#### **5.4.2 Del poder Ejecutivo local**

Así como al inicio del presente capítulo se sostuvo que no hay política sin territorio, de la misma manera es imprescindible conocer a quienes estuvieron al frente del Ejecutivo local para tener mayores certezas respecto de los comportamientos y decisiones políticas. Ahora bien, conocer los orígenes de quienes acceden al poder o su tradición política o militante no implica en lo más mínimo establecer linealidades en sus decisiones. La política no responde a fórmulas matemáticas y en la Argentina se sabe que tampoco es posible establecer previsibilidad para los espacios políticos.

Por otro lado, si bien es cierto que los funcionarios públicos suelen cambiar permanentemente, ya sea por derrotas electorales o por nuevos desafíos en otros espacios de gobierno, es en el nivel municipal donde mayor grado de continuidad se advierte. De ahí que a continuación, se presentará brevemente la historia del dirigente político que gobernó Avellaneda durante todo el período seleccionado para la presente investigación (2011-2019). Con ello se busca identificar algunas características y notas distintivas que luego serán profundizadas en el desarrollo del capítulo sobre análisis y resultados.

Jorge Ferraresi nació en la Ciudad de Buenos Aires el 26 de agosto de 1961. Es ingeniero y asumió la intendencia de Avellaneda en diciembre de 2011 cuando fue electo jefe comunal con el 56.11% de los votos. No obstante, ya se desempeñaba en el cargo interinamente desde agosto de 2009 luego de que el entonces intendente Baldomero Álvarez de Olivera pidiera licencia para asumir como ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. Ferraresi ocupó el cargo principal de la Comuna ya que en las elecciones de 2007 había sido electo como primer concejal por el Partido Justicialista (PJ).

Comenzó su actividad política en 1982 en el espacio Intransigencia y Movilización Peronista, organización formada, entre otros, por el peronismo revolucionario en los primeros pasos hacia la recuperación democrática. Su padre, Alfredo Ferraresi fue un histórico dirigente sindical del gremio farmacéutico que cuando el presidente Juan D. Perón fue derrocado por el golpe militar de 1955, junto a otros jóvenes sindicalistas peronistas como Jorge Di Pascuale, Horacio Mujica y José Manuel Azcurra se sumó a la Resistencia Peronista en la clandestinidad y formó parte de una nueva camada sindical que buscó reconquistar los sindicatos intervenidos por los militares, desde una acción de base.

Antes de ser electo Intendente, Jorge Ferraresi fue director provincial de Minería en el Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires entre 1999 y 2001, Gerente operativo del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) entre 2002 y 2003, y secretario de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de Avellaneda en los períodos 1991-1999 y 2003-2009.

En lo que respecta a las contiendas electorales, Ferraresi se presentó como candidato a Intendente por primera vez en 2011 ganando con el 56,11%. Luego de cuatro años renovó esa condición con el 47,15% frente al resto de los resultados adversos que su Frente obtuviera tanto en municipios vecinos como en la provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional. En las PASO 2019 obtuvo el 59,7% de los votos y en las elecciones generales del 27 de octubre consiguió su tercer mandato con el 60,38%.

A partir de la derrota generalizada del Frente para la Victoria, Ferraresi se convirtió en uno de los referentes provinciales más destacados e influyentes del espacio político a partir de su participación en el Instituto Patria, pero fundamentalmente como una de las cabezas de la reorganización del peronismo bonaerense.

## **5.5 No hay política sin territorio**

El presente capítulo tiene como objeto no sólo presentar los casos en análisis, sino fundamentalmente, dar cuenta de sus características histórico-políticas, así como la trascendencia de los cambios en los escenarios, sobre todo, como consecuencia de las elecciones del 2015. No hay política pública sin territorio y no existen transformaciones sociales sin considerarlas en el marco de comunidades específicas, de realidades particulares, de historias, tradiciones y culturas políticas. Ese análisis, además, permite dimensionar los procesos decisorios, los apoyos, los alejamientos políticos y las reconfiguraciones de los escenarios. Finalmente, permite robustecer la estrategia comparada propuesta como parte de los objetivos de la investigación a la hora de analizar la sinergia o falta de ella entre los espacios políticos. También posibilita identificar similitudes y diferencias entre las ciudades, la provincia y la nación, así como entre gobiernos de distinto color político en etapas distintas.

Por lo señalado en el párrafo anterior, los tres municipios resultan casos relevantes en virtud del objetivo general planteado. En lo referido a la ciudad de Avellaneda, se observa un

municipio que en ambos períodos de gobierno (incluso en el posterior) sostuvo al espacio gobernante al frente del Ejecutivo, pese a la derrota del Frente para la Victoria en la provincia y la Nación. Esa situación sumada al rol articulador de Ferraresi al interior del renovado espacio peronista, da cuenta de una realidad particular para el contexto en estudio y una dificultad adicional en términos de gestión de las políticas públicas. A su vez, ello implicó un desafío para la ratificación (o no) de la agenda política local frente a las propuestas y construcciones discursivas del nuevo oficialismo provincial. Ferraresi representa una figura tradicional de la política local, un dirigente histórico del peronismo con muchos años de recorrido y experiencia en el marco de un partido consolidado a nivel nacional y local.

A diferencia del caso presentado anteriormente, La Plata y Berisso constituyen ejemplos de ruptura respecto de la continuidad del peronismo al frente del gobierno en 2015. Ambos municipios se habían consolidado como bastiones del peronismo en la provincia de Buenos Aires, incluso generando importantes referentes para el espacio político a nivel nacional como Julio Alak. En ambos casos las derrotas dejaron en el camino a dirigentes de mucho peso y tradición política como Pablo Bruera y Enrique Slezack, dando lugar a nuevas figuras en el escenario político. Quienes obtuvieron el triunfo lo hicieron desde un espacio político relativamente nuevo, con escasa tradición en la región (el caso de la UCR es la excepción) y a través de candidatos también con poco recorrido a nivel local y provincial como Garro y Nedela. No obstante, la sinergia entre dichos municipios y los gobiernos provincial y nacional, significó un contexto muy oportuno para construir y consolidar una estructura de poder en la región a través de la ratificación de las propuestas y promesas de campaña, independientemente de las características del frente electoral o sus funcionarios.

En definitiva, los tres municipios muestran tradiciones y realidades distintas, aunque con puntos de contacto. Realidades políticas encontradas y que, en algunos casos, entran en conflicto, mientras que en otros se ratifica y revalorizan en el nuevo armado político. Incluso, aunque no es objeto de la presente, esos mismos municipios vuelven a experimentar procesos políticos disímiles en 2019 (sobre todo teniendo en cuenta el reacomodamiento a nivel provincial y nacional). Más allá de ello, lo importante es entender que los análisis sobre políticas públicas o estrategias de articulación no pueden prescindir de las realidades territoriales, de la ciudadanía que es objeto de las decisiones públicas y, mucho menos, de

los contextos sociales. Éstos, muchas veces marcan los temas de agenda y redireccionan los caminos elegidos por los gobiernos.

En los siguientes capítulos se presentará el relevamiento del corpus de análisis en virtud de los objetivos establecidos y a partir de la aplicación de la estrategia metodológica para luego desarrollar el análisis y la presentación de los resultados finales. El capítulo en cuestión se ordenará a partir de cada caso seleccionado y su análisis de cada estrategia (transparencia, participación ciudadana, comunicación gubernamental y electoral) y sus componentes. Finalmente se establecerá la sistematización de las diferencias y similitudes identificadas como consecuencia del análisis propuesto.

# Capítulo VI. Caso #1 La Plata (2011-2019)

## 6.1 Introducción

A lo largo del presente capítulo se abordará el caso de la ciudad de La Plata en el período 2011-2019. Dada las características políticas descritas en el capítulo quinto, se decidió dividir el abordaje en virtud de las gestiones de gobierno encabezadas por Pablo Bruera y Julio Garro respectivamente. A su vez, cada período se estructura a partir de la sistematización de información vinculada con las estrategias de transparencia y de participación ciudadana, así como con la comunicación electoral y comunicación gubernamental. En ese sentido, es oportuno recordar que en la ciudad de La Plata se registró un cambio de gobierno en el año 2015 como consecuencia del triunfo del espacio Cambiemos por sobre el Frente para la Victoria.

A partir del corpus definido en el capítulo cuarto, se trabajó sobre aquellos elementos relacionados con los componentes que configuran las estrategias de transparencia, participación ciudadana, comunicación electoral y política. Es importante destacar que el proceso de recolección de información fue sumamente complejo por diversas razones. En primer lugar, en virtud de ciertas resistencias por parte de los funcionarios públicos (actuales y cesantes) para acceder a entrevistas. En segundo lugar, ya que el relevamiento de las webs municipales (tanto del Ejecutivo como el Legislativo) dan cuenta de la escasa digitalización de documentos oficiales (en particular durante el período 2011-2015). Dichas dificultades fueron superadas parcialmente gracias a la complementariedad de las técnicas y perspectivas que conforman la estrategia metodológica y a determinadas herramientas digitales que posibilitaron la reconstrucción de información.

Por otro lado, resulta conveniente recordar los objetivos específicos que guían y ordenan el presente capítulo. El primero de ellos propone analizar las estrategias de transparencia a través de la descripción de los componentes relacionados con la concreción de instancias de rendición de cuentas, la existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno, el acceso a la información pública.

El segundo, analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes relacionados con la disponibilidad de información pública, la existencia de

canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno, y la inclusión de la misma en el ciclo de políticas públicas.

En tercer lugar, sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental a través del análisis de las campañas electorales y la construcción del mito de gobierno.

A continuación, se presenta el relevamiento de la información respecto de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, así como de las dimensiones comunicacionales, tanto en el ámbito electoral como gubernamental en el municipio de La Plata en los períodos 2011-2015 y 2015-2019.

## **6.2 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Pablo Bruera (2011-2015)**

Pablo Bruera representó durante muchos años, un sector de la política platense tradicional a partir de una extensa trayectoria militante en diferentes espacios y vertientes del peronismo. En 2007, y luego de diversos intentos y de ocupar diferentes cargos, alcanzó la Jefatura Comunal a través de un movimiento vecinalista como parte del Frente Para la Victoria. En esos comicios, Bruera obtuvo más del 46% de los votos y en 2011 se presentó nuevamente en búsqueda de la reelección, la que obtuvo gracias al 45,32% de los sufragios. Ese mismo año fue electo como presidente del Partido Justicialista La Plata. En 2015 logró imponerse en las internas a la entonces concejal Florencia Saintout, aunque luego perdió las elecciones definitivas frente a Julio Garro, alcanzando el 28,19% de los votos respecto del 41,64% de su rival.

Un elemento que no debe ser dejado de lado y que atraviesa la última gestión de Bruera y, por tanto, el análisis propuesto para el presente capítulo, es la trágica inundación del 2 de abril de 2013. La misma marcó un antes y un después en la historia platense y, como no podía ser de otra manera, también en la carrera política de Pablo Bruera. A su vez, dicha situación se vio reflejada en el cambio de agenda del gobierno platense, en las estrategias discursivas, en la información brindada a la ciudadanía, en las políticas aplicadas y en la disminución de la exposición e interacción del entonces Intendente y sus funcionarios.

En ese marco se relevó información relacionada con los componentes de la transparencia: rendición de cuentas (existencia de normas, procedimientos, organismos y canales para la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos y decisiones); canales de interacción (presencia de instancias de diálogo e intercambio entre gobierno y ciudadanía con el fin de evaluar las decisiones y políticas); y acceso a la información pública (brindar información pertinente, accesible, periódica, actualizada y en formato abierto para el empoderamiento ciudadano y el control, evaluación y construcción colaborativa de políticas públicas).

El corpus estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, el Digesto local, los portales de noticias y los informantes claves. Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

Un dato vinculado a la complejidad del proceso, es que la web oficial no guarda los registros anteriores a la gestión de Julio Garro, motivo por el cual fue necesario recurrir a la página Wayback Machine ya que la presente tesis fue iniciada en 2019. A través de ella (con las limitaciones técnicas del caso) fue posible acceder a sesenta y dos (62) registros del período 2012-2015 (26 del año 2012, 15 del 2013, 4 del 2014 y 17 del 2015) que aportaron un conjunto de datos que no fueron posibles obtener ni presencial ni virtualmente.

Finalmente, resta aclarar que uno de los límites de Wayback Machine es que, si bien se utilizaron todos los registros existentes, los mismos refieren principalmente a la página de inicio. El acceso a otros espacios o links fue muy variado de acuerdo a la disponibilidad o no de las capturas de pantalla que sustentan el repositorio. En ese sentido, algunos elementos no pudieron ser recogidos y descritos en profundidad ya que, al momento del ingreso al sitio no se encontraron registros.

### **6.2.1 Rendición de cuentas**

El primer elemento del corpus seleccionado donde se realizó la búsqueda de información fue la web oficial del municipio. Desde allí fue posible conocer inicialmente algunos elementos presentes (y ausentes) vinculados con la existencia de algunas instancias de rendición de cuentas, control, evaluación e incidencia ciudadana. Un primer elemento a destacar es que la

web fue mutando durante los cuatro años analizados, aunque dichos cambios no fueron sustanciales. Desde el inicio, la misma se mostró como una página poco amigable, estática y con características más cercanas a la web 1.0 que a la 2.0. Fuerte predominio de información unidireccional y escasos canales de colaboración para que los usuarios sean verdaderos protagonistas. Pocos canales de interacción y nulas posibilidades de intercambio, más allá de las tradicionales líneas telefónicas o los correos institucionales.

Por otro lado, durante todo el período se observa en la página principal, información de corte noticioso y, en algunos casos (sobre todo en años electorales), publicitario. Gran cantidad de espacios para anuncios de obras y políticas (como la instalación de cámaras de seguridad o la compra de patrulleros), actividades recreativas y culturales, campañas (salud, medio ambiente), tasas municipales y guías de trámites entre otros. Con el correr de los años se fue incorporando contenido audiovisual que, de alguna manera, volvió más atractivo el consumo de información, aunque siempre con la misma lógica propagandística.

Una política significativa tanto para La Plata como para la región en general (compartida con los otros municipios analizados) es el Presupuesto Participativo mediante el cual se destinan importantes sumas de dinero para que la ciudadanía proponga y elija en qué invertir. Más allá de las diversas novedades, noticias y espacios en la web para dicha política, pocas veces se observan datos e información respecto de cómo se ejecutan los fondos, las obras efectivamente realizadas, la existencia de instancias de control o de denuncias vecinales. No hay registro del seguimiento de las obras, así como de instancias de evaluación formales tanto para los vecinos como para otras instituciones y poderes del Estado.

Tampoco se evidencian explicaciones institucionales ante el atraso, demora o suspensión de una obra votada a través del presupuesto participativo. Lo más cercano a dicha explicación es un cuadro que da cuenta, en el período 2008-2015 del presupuesto asignado a la política (en términos absolutos y en relación al presupuesto general), la cantidad de proyectos presentados y elegidos, su distribución según categoría (obra de infraestructura o comunitarios), un numérico de asistencia a las asambleas y a la consulta popular (votación).

Más allá de las discusiones, propuestas o debates generados en el marco de las asambleas barriales, pareciera no existir en la web oficial (ni en la del presupuesto participativo) canales

para la circulación de las demandas y necesidades de la ciudadanía. La informalidad del contacto cara a cara, tan valiosa para la territorialidad, se transforma en una falencia a la hora de pensar estrategias de rendición de cuentas que transparenten la gestión. La falta de registros, estadísticas e historicidad de los procesos, es un elemento que debilita cualquier intento de consolidar una estrategia de transparencia.

Volviendo al análisis de la web oficial, un elemento presente durante toda la gestión fue la posibilidad de acceder al registro de licitadores de obra pública, a las licitaciones en cuestión y a los proveedores municipales. Respecto al registro de licitadores públicos, lejos de informar quiénes, y en calidad de qué, determinados actores prestan sus servicios al municipio, sólo se identifican los requisitos para convertirse en uno de ellos, así como un formulario de inscripción.

En lo referido a las licitaciones públicas, las mismas se presentan de manera cotidiana y descargables en formato pdf, tanto para el caso del llamado a licitación como las bases y condiciones del pliego. Este espacio se mantiene constante durante todo el período, aunque en ningún momento esa información se complementa con otros datos como la efectiva adjudicación de la licitación o el modo en que la misma se aplicó.

Un elemento clave para cualquier gestión y, sobre todo, a la hora de pensar en transparencia es el presupuesto. En ese sentido, sólo se encontró publicada información sobre el presupuesto 2009 y su proyección plurianual (ello se mantuvo durante los cuatro años). Este dato no es menor ya que el presupuesto es la ley fundamental a la hora de analizar, evaluar y controlar las políticas públicas de un gobierno, sobre todo desde el punto de vista ciudadano en términos de su empoderamiento. Ahora bien, desde la web del Concejo Deliberante es posible realizar una búsqueda por tema para acceder a la Ordenanza que aprobatoria del presupuesto anual. No obstante, dicha página fue puesta en línea en el año 2020, motivo por el cual, no se encontraron registros propios del período 2011-2015.

Naturalmente, existen canales para solicitar dicha información, pero los mismos son lentos y, lejos de aprovechar las ventajas de la virtualidad, exigen retirar la documentación en fotocopia. Ahondando un poco más, es importante destacar que no se encuentran las rendiciones de cuenta anuales, ni información referida a las mismas.

Tampoco se identificaron canales de interacción, espacios para que la ciudadanía pudiese opinar o solicitar algún tipo de información o aclaración sobre las políticas y/o decisiones que se informaban en la web. Más allá de la incorporación, a partir de mediados de 2013 de la red social Facebook o más adelante de Twitter, no fue posible encontrar otros espacios destinados a recoger las opiniones, consultas o reclamos de los vecinos.

Si la ciudadanía no cuenta con espacios para expresarse (tanto en términos de apoyo como de denuncia), colaborar y controlar, la rendición de cuentas se consolida como un mecanismo exclusivamente interno (repartido entre órganos oficialistas y otros opositores). Si esa es la única modalidad, se excluye a los actores sociales que se constituyen como sujetos de derecho, pero también como protagonistas del cambio en sus propias realidades.

Retomando lo sostenido al inicio del presente, la tragedia vivida por la ciudad de La Plata en 2012, alteró definitivamente el rumbo político y los temas de agenda del municipio en general y del Intendente en particular. De ahí que no llama la atención que el único tema que efectivamente tomó relevancia y dio cuenta de un proceso de mayor rendición de cuentas, al menos en términos descriptivos, sean las políticas vinculadas a las obras hidráulicas y planes de contingencia.

En ese contexto, en 2014-15 se identifican dos links en la página principal que conducen a las obras hidráulicas<sup>6</sup> y al plan integral de gestión de Emergencias<sup>7</sup>. El primero discurre hacia un espacio con gran cantidad de información sobre temas como obras hidráulicas, nuevas obras, videos informativos y galería de fotos, cambio climático, plan de contingencia, entre otros. Al ingresar en cada uno de esos títulos, es posible identificar una cantidad sustancial de información pertinente y clara que, en algunos casos, también involucra ciertas explicaciones sobre fondos públicos.

En los casos de obras, se observan datos sobre la inversión realizada y la geolocalización de las mismas (en la mayoría de los casos), así como el seguimiento de obras ya ejecutadas. En lo que respecta al plan de contingencia, por ejemplo, sólo se accede a una breve descripción

---

<sup>6</sup> Ver <https://web.archive.org/web/20141008223339/http://www.laplata.gov.ar/>

<sup>7</sup> Ver <https://web.archive.org/web/20151018210357/http://www.laplata.gov.ar/>

del mismo y a un documento explicativo respecto de sus objetivos y acciones, pero, nuevamente, sin información o rendición de cuentas alguna.

En cuanto al plan general de gestión de emergencias, el link permite descargar un documento informativo pero que no contiene datos sobre asignación presupuestaria o proyección de gastos. Otro ejemplo interesante es el de los sumideros y conductos. Aquí nuevamente hay información detallada según un diagnóstico (problema) y solución propuesta/aplicada. No obstante, carece de datos económicos, presupuestarios o instancias de control (sólo se observa el Twitter del área responsable).

El segundo elemento sobre el cual se trabajó para obtener información fue el vinculado con la estructura formal del Estado municipal ya que, en cualquier organización formal, la misma se encarga de establecer y distribuir funciones, misiones y objetivos. El organigrama, además de ordenar a la organización, da muestras de los temas (transformados en áreas) que son de importancia para cada gestión, no sólo por la existencia de las mismas, sino también por las funciones, responsabilidades y tareas asignadas. A su vez, permite conocer a los responsables de las áreas, sus equipos y recursos, así como los canales de comunicación. En definitiva, y en virtud de los objetivos propuestos, la observación sobre los organigramas o estructuras formales de las gestiones (y su permanencia o cambio en el tiempo) busca identificar la existencia o no de áreas y funciones vinculadas con el control y la rendición de cuentas.

En una primera instancia se solicitó al municipio los organigramas del período 2011-2015, pero no se obtuvo respuesta en la mayoría de las áreas consultadas, en el mejor de los casos, la respuesta fue que no había registro. Luego, se buscó a través del Digesto de normas municipales y tampoco se encontró una referencia específica, motivo por el cual se recurrió nuevamente a la página Wayback Machine para analizar sus registros.

A partir de ello, se verificó la existencia (sostenida en el tiempo) de un link dentro de la solapa “Municipalidad<sup>8</sup>” que permite acceder, no a un organigrama formal ni a las leyes de su creación, sino más bien, a un recuento de las áreas que conforman el Poder Ejecutivo local. En ese marco, un primer dato comparativo entre los años es que dichas áreas cambiaron muy poco. Sólo se identifica la incorporación de la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de

---

<sup>8</sup> Ver <http://www.municipalidad.laplata.gov.ar/areas>

Seguridad en 2013, y la Subsecretaría Legal y Técnica, y Secretaría del Presupuesto Participativo en 2015. Un segundo elemento a considerar es que al ingresar a cada área sólo se puede observar el nombre del o la responsable, las otras áreas que la componen (con sus responsables y medios de contacto) y, en algunos pocos casos como la Secretaría de Modernización y Desarrollo Económico, un link con novedades o noticias. A su vez, sólo algunos espacios dentro de las áreas mencionadas incluyen una presentación, los objetivos, las funciones y la misión (es el caso de la Dirección General de Economía Social).

Partiendo de la escasa información, es posible señalar que a priori, sólo se identificaron unos pocos espacios que, por su denominación o funciones, pueden identificarse con instancias de control, seguimiento o evaluación de los gastos públicos. Es el caso de la Secretaría de Economía a partir de la Subsecretaría de Economía y Control de Gestión, la Dirección de Compras y Suministros, la Contaduría General y la Dirección General de Estadística y Evaluación de Programas Especiales. No obstante, ninguna de ellas brinda información sobre las funciones u objetivos (sólo responsables y medios de contacto).

El resto de las áreas, incluso aquellas que podrían sugerir algún tipo de herramientas como la Secretaría de Modernización y Desarrollo Económico, lejos de plantear instancias de modernización para el control o la evaluación, limita sus funciones a pensar políticas productivas para la región. A su vez, cuando surge la Jefatura de Gabinete en 2013, se establecen dos unidades ejecutoras, una de Inclusión Social y otra de Agua más Trabajo (áreas que podrían dar cuenta de algún espacio para la explicación del gasto). No obstante, la primera tiene como objetivo lograr la implementación de una gestión pública integral, orientada al mejoramiento de la calidad de vida de toda la comunidad trabajando con las cooperativas. Mientras que la segunda busca lograr la ampliación del servicio de agua potable y cloacas a las zonas más vulnerables del distrito. Ninguna plantea instancias de control ni brinda información sobre la ejecución de políticas, aunque brindan un teléfono de contacto para más información.

En definitiva, el recorrido por las áreas municipales a través de la web, deja poca información y sólo escasos espacios institucionales dedicados a algún tipo de control de los gastos públicos (todos de carácter interno). Ello no significa necesariamente que dichos espacios no existiesen dentro del municipio, pero al menos no se encuentran reflejados en la web oficial

a modo de acceso público. Tampoco se identifica la voluntad de las áreas existentes de generar acciones de control, evaluación o seguimiento de las políticas y gastos. Los pocos espacios con alguna función de control, son de aplicación exclusivamente internos (generalmente fiscales o tributarios) y no dan lugar a la apertura hacia la sociedad civil.

Así como el organigrama ordena y esclarece los alcances, objetivos y funciones del aparato estatal, el Digesto municipal es el espacio protagónico en donde se resguardan las normas que regulan las obligaciones del estado y los derechos ciudadanos. El mismo constituye el tercer elemento seleccionado con el objeto de identificar la voluntad, las intenciones y las acciones concretas, tanto del poder Ejecutivo como del Legislativo a la hora de intervenir en instancias de control e involucramiento social para la evaluación del gasto público.

Inicialmente se intentó acceder a las normas sobre transparencia, rendición de cuentas, control y demás realizando la consulta en el municipio. Allí se registraron resistencias y falta de información, motivo por el cual se recurrió nuevamente a la web municipal, la cual muestra un link permanente hacia el Digesto dentro de la web del Concejo Deliberante local. La página actual del Concejo Deliberante guarda registro de la normativa anterior a la gestión vigente (situación que no se repite en otros ámbitos), motivo por el cual se generó una búsqueda por palabra clave. La misma no arrojó ninguna norma específica para el período 2011-2015, situación que se ratificó a través de diferentes entrevistas con concejales que asumieron en dicho período.

En las mismas, al preguntar por alguna norma de control, evaluación o inclusión social en la rendición de cuentas todos coincidieron en que no recordaban ninguna. En palabras de Juan José Cardozo<sup>9</sup> sólo mencionaron la tradicional rendición de cuentas que era aprobada automáticamente (en virtud de la mayoría que poseía el oficialismo) pese a las observaciones de la oposición (entrevista, 10 de abril de 2022).

Los escasos resultados arrojados por la búsqueda dieron cuenta de algunas normas sobre temas específicos como salud o seguridad en donde pueden identificarse aspectos en materia de control de las cuentas públicas. En tal sentido, se puede mencionar la creación de la Comisión de Control y Seguimiento de Establecimientos Geriátricos (ordenanza N°

---

<sup>9</sup> Concejales electos por el Frente Cívico y Social (UCR) 2013-2017

11025/13), un convenio para la aplicación de un Programa de Prevención, Control y Atención del Dengue (ordenanza N° 11136/14) y otro similar, pero en 2015. Ninguna norma referida a rendición de cuentas ni a evaluación, así como tampoco a participación ciudadana orientada a brindar explicaciones sobre los gastos públicos o a facilitar instancias de interpelación.

Tampoco fue posible encontrar publicadas las rendiciones de cuenta anuales ni su aprobación o rechazo (junto a las observaciones de la oposición). Si bien generalmente las mismas son aprobadas dado que el oficialismo suele tener la mayoría en el Concejo Deliberante, el acceso a las observaciones y rechazos realizados por la oposición constituyen información valiosa para la toma de decisiones y el intercambio con el vecino.

En definitiva, el Digesto no da cuenta de la existencia de normas que regulen o, al menos, pongan en agenda la rendición de cuentas, sino que las pocas referencias al control (sentido restrictivo de la rendición de cuentas) son vinculadas a políticas públicas, pero no al modo en que las mismas ejecutan el presupuesto. Tampoco se registran las aprobaciones anuales de las rendiciones de cuentas municipal y mucho menos las observaciones y/o denuncias de la oposición al respecto.

Finalmente, y con la intención de complementar, ampliar y/o subsanar la falta de información relevada anteriormente, se recurrió a diferentes portales de noticias (preferentemente locales). Allí se relevaron noticias, declaraciones, anuncios y/o medidas adoptadas por parte de los funcionarios municipales que pudiesen hacer alguna referencia a instancias de rendición de cuentas. A través de una búsqueda por palabra clave, fue posible identificar algunas declaraciones y entrevistas que remiten directa o indirectamente a temas relacionados con la rendición de cuentas. Así, y pese a que la noticia es anterior al período analizado, es posible identificar como antecedente la presentación del sistema de denuncias de obras irregulares<sup>10</sup> en septiembre de 2011 a través del cual los vecinos podían enviar denuncias, reclamos y sugerencias vinculadas con obras en construcción. Para ello se estableció un correo electrónico, una web y un 0800, además de la atención personal. Un dato curioso es que dicho programa dependía de la Agencia Platense de Recaudación, lo cual da cuenta de

---

<sup>10</sup> <https://www.treslineas.com.ar/plata-presentaron-sistema-denuncias-obras-irregulares-n-496603.html>

una mirada recaudatoria del control (al menos inicialmente) y su funcionamiento fue a través del Sistema Único de Atención Vecinal (SUAV).

Al ingresar en la consulta del SUAV, se identifica un espacio en donde a partir de categorías preestablecidas, el vecino puede presentar una denuncia, queja o sugerencia y llevar adelante el seguimiento del trámite. No obstante, no se registran estadísticas o resultados concretos de ello. No hay una explicación de las consecuencias de las denuncias o sugerencias. A su vez, fue imposible profundizar el análisis del programa en cuestión ya que no se encontró ni en la web ni en el Digesto más referencias al mismo.

En mayo de 2015 se registra una nota periodística a partir de la denuncia del presidente de bloque del Frente Amplio Progresista, Gastón Crespo quien reclamó falta de información y de acceso al RAFAM para poder realizar el control de la ejecución presupuestaria 2014<sup>11</sup>.

Ese mismo año, el Intendente Pablo Bruera brindó una entrevista para el canal de YouTube La Capital<sup>12</sup> en donde desarrolló diversas explicaciones sobre el estado de avance de las obras hidráulicas, así como del gasto previsto y ejecutado. Tal como se señaló al inicio del presente, las consecuencias de la inundación del 2 de abril alteraron la agenda gubernamental y por ello es que estos temas son recurrentes en el diálogo con la ciudadanía.

Fuera de las noticias relevadas sólo se encuentran notas con denuncias cruzadas, acusaciones sin demasiado sustento, tanto desde la oposición como del oficialismo. De ahí que los datos aportados resaltan, por un lado, las escasas referencias sobre el tema que fueron recogidas por los medios locales y, por el otro, la novedad del sistema de denuncias de obras irregulares, aunque los resultados del mismo no se encuentran disponibles.

### *A modo de cierre*

Tal como se sostuvo en el capítulo tercero, la rendición de cuentas exige (o debería exigir) instancias en las que los gobiernos brinden explicaciones sobre el uso de los recursos públicos. Un control basado en la existencia de canales institucionales formalizados que se ejecutan al interior de las administraciones, ya sea por el propio gobierno o por organismos

---

<sup>11</sup> <https://www.treslineas.com.ar/denuncian-falta-transparencia-gastos-discrecionales-rendicion-bruera-n-1270800.html>

<sup>12</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=-MpOooRMzXI>

en manos de representantes de la oposición política, pero también por parte de la sociedad civil. La predisposición de información detallada sobre el destino y uso de los recursos públicos es un factor clave para el empoderamiento ciudadano.

El recorrido por la web, el digesto y los portales locales no aportó información sustancial respecto de acciones, canales o normas específicas que propongan e impulsen instancias de rendición de cuenta. A su vez, no se encontraron áreas específicas que generen prácticas o instancias de rendición de cuentas (sobre todo externas), más allá de la labor legislativa del Concejo Deliberante. La ausencia de información sobre los presupuestos, así como sobre los procesos licitatorios constituyen serios inconvenientes a la hora de pensar en el ejercicio del control ciudadano.

Por otro lado, se observa mayoritariamente contenido noticioso o propagandístico en la página principal y sólo se encuentran datos e información precisa en lo referido a las obras hidráulicas y el plan de emergencias.

### **6.2.2 Canales de interacción**

Al igual que en el componente anterior, la web oficial constituye una fuente de información relevante a la hora de identificar la presencia o no de espacios o mecanismos (virtuales y/o presenciales) de diálogo o intercambio entre gobierno y ciudadanos. Tal como se señaló anteriormente, la existencia de canales (formales e informales) incentiva una mayor y mejor circulación de las demandas, consultas, información y denuncias. A la hora de evaluar los canales de interacción es importante considerar si los mismos constituyen un espacio de intercambio bidireccional o simplemente la reconversión del tradicional buzón de sugerencias. A su vez, si la participación de la ciudadanía genera algún cambio de rumbo en la política o en las decisiones, es decir, si estos espacios propician una participación real.

Durante los cuatro años analizados, la lógica de la web se mantuvo constante en cuanto a los recursos disponibles para el contacto y el intercambio. Sólo se destaca la incorporación de las redes sociales Facebook en 2013 y de Twitter y un espacio con contenido audiovisual que permite dejar comentarios en 2014, aunque no fue posible identificar los modos de interacción a través de ellas. Al momento de recorrer la web, se observó la presencia

constante de medios de contacto como teléfonos y direcciones de las áreas municipales y, en algunos casos, un correo electrónico.

El Sistema Único de Atención al Vecino (SUAV) ya mencionado en el componente anterior, se constituyó como un espacio de intercambio, aunque al momento de analizarlo, sólo se identifican instancias de remisión de denuncias o solicitudes, pero ninguna respuesta. Un canal unidireccional que replica la lógica del buzón de reclamos o el libro de quejas. De este modo se desaprovechan las principales ventajas de la virtualidad y digitalización de los procedimientos para replicar lógicas off line en el mundo on line. Si bien es importante la digitalización de los trámites, la ausencia de respuestas en formato abierto, estadísticas o información sobre la resolución o no de los reclamos, debilita la herramienta en términos de transparencia.

En sintonía con lo anterior, desde 2013 se identifica un link titulado atención al vecino el cual redirecciona a las delegaciones municipales y al área de defensa del consumidor. Respecto a las primeras, sólo se las menciona junto al número telefónico. En relación a la defensoría del consumidor, allí se encuentra más información sobre el rol del área, así como dos espacios específicos sobre denuncias respecto de productos o servicios.

Si se toma nuevamente el Presupuesto Participativo como ejemplo, es curioso que una política esencialmente relacional que promueve la participación y el trabajo colaborativo no cuente con canales digitales de interacción más allá de las asambleas barriales y la atención en la Secretaría en cuestión. Al ingresar a la web específica sólo se encuentra información sobre la política en clave de objetivos, procedimiento y organización institucional (allí se encuentra el teléfono y la dirección del área).

Nuevamente fue necesario recurrir al Digesto municipal a través de la web del Concejo Deliberante local<sup>13</sup> con el objeto de relevar las normas relacionadas con el tema en cuestión. El mismo guarda registro del plexo normativo y permite realizar búsquedas por palabra clave, tema o número de ordenanza, ley o declaración. La búsqueda arrojó saldo negativo ya que no fue posible identificar normas vinculadas a la promoción o regulación de instancias de interacción o intercambio. Sólo se pudo acceder a la Ordenanza N° 10979/12 mediante la

---

<sup>13</sup> <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/digesto.html>

cual se instituyeron las Jornadas del Parlamento de Mujeres, a realizarse cada 25 de noviembre (propuesta por Maia Luna del Frente Amplio Progresista). Las mismas se pensaron como un espacio para que las mujeres pudiesen debatir sobre sus problemáticas y presentar ante el cuerpo deliberativo las iniciativas específicas. Más allá de esa iniciativa, la búsqueda por palabra clave o la consulta a ex Concejales y funcionarios, no dio resultados vinculados a canales de intercambio con el ciudadano.

La ausencia de información oficial respecto de normas y/o decisiones gubernamentales en torno a los espacios de intercambio, diálogo y construcción ciudadana obligaron a acudir a los portales de noticias como un complemento para el corpus. La búsqueda dio cuenta de algunas iniciativas orientadas a generar espacios de diálogo y escucha activa. Un ejemplo es el de los foros de seguridad convocados en 2012<sup>14</sup> con el objeto de convocar a distintas instituciones barriales a integrar un espacio comunitario para presentar sugerencias e inquietudes. Las mismas luego serían trasladadas a las autoridades provinciales a través del Foro Municipal de Seguridad<sup>15</sup>.

Para poder participar de los foros, se requiere ser una institución con personería jurídica y estar inscripto en la Dirección de Entidades de la Municipalidad de La Plata. Este aspecto implica una restricción tanto a los individuos que no forman parte de organizaciones de la sociedad civil como para quienes lo hacen en colectivos y agrupaciones de carácter informal, pero con gran presencia territorial.

Una práctica habitual y que refuerza cierto aspecto informal (sobre todo por la falta de registro de las actividades) fueron las asambleas barriales a las cuales los funcionarios asistían por pedido de los vecinos (incluso el propio Intendente). Estos movimientos asamblearios se multiplicaron luego de las inundaciones del 2 de abril con el objeto de pedir explicaciones por las obras no realizadas y por las medidas a adoptar para evitar nuevas

---

<sup>14</sup> <https://www.eldia.com/nota/2012-5-15-ponen-en-marcha-los-foros-vecinales-de-seguridad>

<sup>15</sup> Es importante recordar que en esos años la seguridad policial era una política exclusivamente provincial ya que aún no existía la policía local, por ejemplo.

tragedias. En ese marco, fue la oposición<sup>16</sup> la que mayormente aprovechó esos espacios para marcar presencia mientras que el oficialismo intentó mantener un perfil bajo.

La falta de registros formales de esas reuniones es una muestra de uno de los problemas que suelen identificarse en este tipo de análisis y que se relaciona con la debilidad o falta de legitimidad de los espacios de intercambio. Para citar un ejemplo, fue posible acceder a una grabación cruda de una de las asambleas en donde el Intendente participó para brindar ciertas explicaciones ante una asamblea de vecinos afectados por las inundaciones de 2012. En ella se puede observar la interpelación al jefe Comunal y la consulta sobre diversos temas, pero fundamentalmente sobre las obras hídricas aún no realizadas<sup>17</sup>.

#### *A modo de cierre*

A primera vista el relevamiento sobre el corpus seleccionado da cuenta de escasos espacios de interacción, intercambio y colaboración entre gobierno y ciudadano. Pareciera que los pocos canales disponibles se caracterizaron por un alto grado de informalidad y nulo registro público de lo allí acontecido.

Por otro lado, prima un espíritu de diálogo pasivo, a la espera del pedido o convocatoria de la ciudadanía. A su vez, los medios digitales dispuestos para cierto espacio de intercambio con el vecino, no hacen más que reproducir (al menos en apariencia) a la lógica del buzón de sugerencias o el libro de quejas. Ello, sumado a la falta de información sobre las resoluciones (o no) de las quejas, reclamos o demandas, conspiran contra estrategias que transparenten y legitimen la gestión local. Incluso las iniciativas como la banca 25 (no aplicada en el período, aunque sancionada con anterioridad al período analizado) o el parlamento de las mujeres, no reflejan continuidad en el tiempo ni resultados concretos en términos de empoderamiento ciudadano o resolución de sus problemas.

### **6.2.3 Acceso a la información pública**

Tanto la rendición de cuentas como el aprovechamiento de los canales de interacción requieren de información pública accesible, clara, pertinente, constante y en formato abierto a los efectos de empoderar al ciudadano frente a los gobernantes. A su vez, la reutilización

---

<sup>16</sup> <https://www.eldia.com/nota/2013-4-28-siguen-las-asambleas-barriales>

<sup>17</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=r0GQFeD5b0w>

de los datos disponibles constituye un insumo básico para establecer espacios de reclamo, demandas, denuncias y sugerencias basadas, no sólo en la territorialidad cotidiana sino también en las decisiones políticas adoptadas. Esa disponibilidad e intercambio de información brindan la posibilidad de superar las instancias de control e intercambio endógenas para complementarlas con la colaboración externa de la ciudadanía.

El análisis de la web oficial pretende identificar la presencia o no de información pública, así como su formato, características y canales, para reflexionar sobre la posibilidad de empoderar al ciudadano en el control, evaluación y construcción colaborativa de políticas públicas. En ese sentido, tal como se viene sosteniendo desde el inicio, la web mantuvo una estructura relativamente rígida en términos del formato de los datos e información, más allá de incorporar, sobre el final del mandato, algunos links y espacios novedosos. Por otro lado, se observa un cambio importante en materia informativa a partir de 2013 en aquellas políticas relacionadas con las consecuencias de la inundación del 2 de abril (obra hidráulica, plan de contingencia, alertas tempranas, etc.).

En esa misma línea, el recorrido por la página local durante todo el período muestra gran cantidad de información de carácter noticioso que ocupa permanentemente un espacio central en la web. Se informa respecto de festividades, lanzamiento de planes y programas, firma de convenios, vencimiento de tasas, inicio, seguimiento o finalización de obras públicas, subsidios, entre otras situaciones cotidianas.

Cuando se ingresa a los links, suele encontrarse una descripción de la noticia, generalmente acompañada con declaraciones de funcionarios que dan cuenta de lo realizado o proyectado. No incorporan datos, no suelen derivar hacia más información ni brindar posibilidades de solicitarla (más allá de un espacio para comentarios). Un ejemplo puntual de lo antes mencionado es el anuncio de la entrega de subsidios a productores frutihortícolas afectados por la inundación del 2 de abril. En la noticia solo se menciona el rol del Estado Nacional para acompañar al municipio y el compromiso de éste para con la ciudadanía<sup>18</sup>. No hay datos concretos de montos asignados, ni del objeto específico de aplicación. Tampoco de cómo se va a controlar o evaluar el uso de los fondos, así como las áreas intervinientes. Sólo una nota

---

<sup>18</sup> <https://web.archive.org/web/20131021162228/http://www.gestion.laplata.gov.ar/noticias/1593-siete-millones-en-subsidios-para-productores-y-mejoras-del-cordon-horticola-platense>

cuyo contenido brinda más espacio a las declaraciones de funcionarios que a la información pertinente. La misma lógica se replica en las redes sociales cuya única diferencia es la presencia de mayores posibilidades para que los usuarios se expresen a través de comentarios o respuestas tanto en Facebook como en Twitter.

Más allá de la centralidad del contenido publicitario, fue posible identificar diferentes espacios en los que la decisión de aumentar la cantidad y calidad de la información da cuenta de cierta importancia en la agenda gubernamental. Desde el año 2012 (se mantuvo constante los 4 años) se destaca el Sistema de Información Vecinal que constituye una ampliación de la sección informativa descrita al inicio de la web. Incorpora más noticias y notas, aunque con escasa información de relevancia si se piensa en que el ciudadano esté en mejores condiciones para evaluar, proponer y coproducir la política pública. Agrega al contenido estático algunos videos a modo de difusión de las acciones cotidianas y los medios de contacto tradicionales (teléfono, dirección y correo electrónico).

Otro ejemplo surge en 2013 tras la incorporación del Sistema Municipal de Prevención y Protección. Al ingresar al link solo se divisa una foto con los puntos o áreas sobre las cuales el sistema interviene<sup>19</sup> aunque algunas de ellas (como los botones antipánico y los corredores seguros) permiten acceder a información complementaria. Al finalizar el recorrido de la página se divisa la posibilidad de descargar un boletín informativo en formato pdf. El mismo describe, con cierta profundidad, las acciones desarrolladas en la ciudad en cada una de las áreas específicas. Incluye fotos, mapas, información estadística, medios de contacto, noticias, explicación de procedimientos de las políticas, entre otros aspectos. Lo anterior constituye un ejemplo positivo de información pública pensada para una lectura y comprensión sencilla, accesible y con posibilidades de reutilización (más allá de que no se encuentra disponible en software libre).

Como se mencionó al momento de presentar las instancias de rendición de cuentas, en 2014 se incorporó la posibilidad de acceder al registro de licitaciones públicas las cuales se presentan de manera cotidiana y descargables en formato pdf. Tanto el llamado a licitación como las bases y condiciones del pliego están disponibles. El principal problema es que esa

---

<sup>19</sup> <https://web.archive.org/web/20130809165045/http://www.municipalidad.laplata.gov.ar/component/content/article/31-novedades/402-sistema-municipal-de-prevencion-y-proteccion>

información nunca se complementa con otros datos como la efectiva adjudicación de la licitación, o el modo en que la misma se aplicó.

En 2014 se identifican un conjunto de programas del área de salud que da cuenta diecisiete actividades, cada una de ellas con diferentes niveles de detalle en cuanto a sus funciones y objetivos. En todos los casos brinda los medios de contacto (mail y teléfono)<sup>20</sup>.

Entre 2014 y 2015 la web incorpora un espacio exclusivo dedicado a las obras hidráulicas<sup>21</sup> como consecuencia de las inundaciones de 2012. El mismo brinda gran cantidad de información sobre nuevas obras a realizarse, así como el estado de las ya iniciadas. Se observan videos informativos y una galería de fotos que da cuenta de los avances de las obras. A su vez, y a modo de informe de gestión, brinda información sobre temas como cambio climático, plan de contingencia, entre otros.

Al ingresar en los links, es posible identificar cierta disparidad en los datos y referencias y, en algunos casos, falta de actualización de las mismas. En los espacios como obra hidráulica, obras viales, sistemas de reservorios o sumideros, se registra información pertinente, clara y con cierto nivel de detalle. En los casos de obras, se observan datos sobre la inversión realizada y la geolocalización de las mismas (en la mayoría de los casos), así como el seguimiento de obras ya ejecutadas. En lo que respecta al plan de contingencia, por ejemplo, sólo se accede a una breve descripción del mismo y a un documento explicativo respecto de sus objetivos y acciones, pero, nuevamente, sin información o rendición de cuentas alguna.

Al igual que con los otros componentes, la búsqueda de normas, reglamentos y, en este caso, de pedidos de acceso a la información pública, resulta sumamente relevante para analizar las características de una gestión en términos de sus estrategias de transparencia. Para ello se realizó una búsqueda por palabras claves (transparencia, acceso, información pública, corrupción) en el Digesto municipal web, tanto para los proyectos presentados y normas aprobadas por el Ejecutivo y el Concejo Deliberante, así como de notas o solicitudes de la ciudadanía.

---

<sup>20</sup> <https://web.archive.org/web/20140402164219/http://www.salud.laplata.gov.ar/programasdesalud>

<sup>21</sup> <https://web.archive.org/web/20150508044217/http://oma.laplata.gov.ar/>

En primer lugar, se destaca la ausencia de registros digitales sobre proyectos presentados y no aprobados<sup>22</sup>, aunque si hay un apartado con los expedientes iniciados en el Concejo Deliberante, pero en materia de información pública sólo a partir de 2016. Ello impide analizar si los temas vinculados al acceso a la información pública fueron parte o no de la agenda de los diferentes espacios políticos (principalmente del oficialismo) e incluso la concepción sobre dichos temas a partir del contenido de las propuestas. A la hora de buscar normas aprobadas por palabra clave, fue posible identificar dos Ordenanzas. Por un lado, la N° 11023/13 sobre intercambio de información y acciones coordinadas entre la municipalidad y ARBA, y la N° 11274/15 mediante la cual se modifican algunos artículos de la Ordenanza N° 11061 sobre el Observatorio Local de Seguridad y Violencia.

La primera trata sobre la aprobación de un convenio de colaboración y gestión territorial suscrito con la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires. El objetivo del mismo es establecer compromisos mutuos tendientes a desarrollar un plan de trabajo conjunto para intercambiar información y ejecutar acciones destinadas a optimizar la gestión en lo referente a la recaudación tributaria y el catastro territorial. La misma menciona la producción de información como parte del trabajo conjunto, pero sin especificar la disponibilidad, el formato ni el tipo de información. A su vez, y en virtud de las características del convenio, la información en cuestión se limita a temas de recaudación tributaria. No hay mención a la inclusión de actores externos al gobierno ni a la difusión de la información.

La Ordenanza N° 11274/15 modifica el artículo 6° de la Ordenanza N° 11061, destacándose que el Observatorio Local de Seguridad y Violencia deberá elaborar un informe semestral sobre las temáticas investigadas el cual será presentado ante el Concejo Deliberante y la Presidencia de la Comisión de Seguridad y Derechos Humanos. A su vez el mismo será publicado en la página web. Esta última inclusión resulta un paso hacia adelante en relación a la publicidad de la información, aunque con la ausencia de especificaciones respecto de la misma (tampoco se registró en la web dicho informe).

---

<sup>22</sup> A modo de ejemplo, es destacable que los registros digitales de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires dan cuenta de los proyectos que no superan la instancia de comisión y quedan archivados. Ello permite tener mayores precisiones sobre las prioridades de los espacios políticos independientemente del resultado final del proyecto.

La búsqueda por tema permite rastrear normas a partir de un conjunto de ítems prefijados como seguridad, códigos de ordenamiento, pavimento, escuelas, parques, entre muchas otras alternativas propias del día a día de los vecinos. No se observaron cuestiones vinculadas directamente a la transparencia, el control, la evaluación o la información pública.

Con la intención de complementar la información recabada hasta el momento, se desarrolló una búsqueda de noticias a través de los portales locales. La exploración de noticias específicas sobre acceso a la información pública, tanto en lo relacionado a declaraciones de funcionarios como a notas periodísticas no arrojó resultados. No se encontraron noticias relevantes más allá de los pedidos de respuesta por parte de los vecinos y la justicia luego de las inundaciones del 2 de abril. Es un dato curioso la falta de referencias en dicha materia, aunque, como se sostuvo anteriormente, las consecuencias de las inundaciones obligaron al cambio de perfil del Intendente.

Finalmente, fue de gran importancia acudir a las experiencias, concepciones y miradas de actores claves que hubiesen tenido algún tipo de incidencia en las estrategias analizadas. De ahí que las entrevistas a informantes claves brindó información formal, pero, sobre todo, informal, que nutrió los datos hasta aquí presentados. En primer lugar, fue posible entrevistar a Carlos Sortino<sup>23</sup>. El ex funcionario del Presupuesto Participativo reconoció que el vecino participaba en la denuncia de una obra mal realizada, frente al atraso o no inicio de la misma o ante conductas que consideraban inapropiadas (entrevista, 18 de marzo 2012). El municipio ejercía un control a demanda, es decir que el área sólo intervenía si el vecino se acercaba o manifestaba alguna duda o reclamo telefónicamente (rol pasivo). En la misma entrevista el ex funcionario reconoció que ante el atraso de las obras (a veces por cuestiones presupuestarias, otras tantas por complicaciones administrativas) el vecino solía no reclamar ya que estaba acostumbrado a esas situaciones y a la ausencia de información pública.

En cuanto al rol de la oposición, Sortino manifestó que sólo se recibieron tres pedidos de informe entre los años 2011 y 2012 (entrevista, 18 de marzo 2012) y que, a través de los

---

<sup>23</sup> Secretario del Presupuesto Participativo entre 2011 y 2013 y miembro del Consejo de Presupuesto Participativo entre 2014 y 2015.

canales institucionales y, sobre todo, las asambleas, se informaba al vecino de lo que el área desarrollaba.

Una situación similar surgió del diálogo con Guillermo Escudero (secretario de Seguridad entre 2013 y 2015) cuando reconoció que desde la secretaría a su cargo se privilegiaba el encuentro personal, el intercambio con el vecino para recoger sus demandas y necesidades, así como para brindar información (entrevista, 19 de mayo 2022). Nuevamente la informalidad impide acceder a datos relevantes para conocer la realidad y actuar en consecuencia, pero, fundamentalmente, evita la disponibilidad de canales formales de intercambio entre los vecinos y entre ellos y los funcionarios públicos. El control, la evaluación, el seguimiento y la construcción colaborativa no pueden subsistir sólo a partir del contacto personal e informal.

El entonces Concejal por el Frente Cívico y Social, Juan José Cardozo manifestó que la gestión de Pablo Bruera jamás brindó información pública ni a la ciudadanía ni a los Concejales que la solicitaron. Particularmente luego de las inundaciones del 2 de abril ello se recrudesció y los diferentes pedidos de explicaciones, informes o rendición de gastos nunca eran respondidos (entrevista, 10 de abril de 2022).

#### *A modo de cierre*

El relevamiento del corpus seleccionado para analizar el acceso a la información pública da cuenta de escasos canales y poca información, en particular en lo relacionado con las normas y/o proyectos, pero también en cuanto a declaraciones de funcionarios y testimonios. Por otro lado, sigue siendo notorio el cambio de perfil, temas de agenda y decisiones a partir de las inundaciones del 2 de abril, lo cual se ve reflejado en las modificaciones en la web municipal.

La incorporación de una cantidad importante de información, en algunos casos acompañada con cierto nivel de detalle, relacionada con las obras hidráulicas, constituye un avance importante en el marco de un tema sensible y que exigía apertura de información. No obstante, esa disponibilidad sigue siendo restringida y limitada en varios aspectos, en particular en cuanto a sus formatos y contenido.

Tampoco se identifican instancias o pedidos de información pública por fuera de la estructura estatal (tanto del gobierno como la oposición). Pareciera que los escasos pedidos o referencias sólo provienen de la oposición, tal como reconoció Carlos Sortino (tres entre 2011 y 2012) o de alguno de los órganos de control interno, pero no se identifica la participación de la ciudadanía como actor relevante.

Por otro lado, gran parte de los espacios o canales que los funcionarios entrevistados reconocen como instancias de información, fueron siempre de carácter informal (como las asambleas autoconvocadas, las reuniones vecinales o los encuentros cara a cara con los responsables de las políticas). Más allá de algún intento de institucionalización como señaló Guillermo Escudero (entrevista, 19 de mayo 2022) la realidad es que no existen registros de esos diálogos y menos de los resultados concretos de los mismos (sobre todo en términos de acceso a la información).

### **6.3 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Julio Garro (2015-2019)**

Los resultados electorales de octubre de 2015 derivaron en un cambio histórico para la ciudad de La Plata, no sólo por la derrota de un dirigente como Pablo Bruera, sino, fundamentalmente, porque luego de muchísimos años volvió a gobernar una fuerza política por fuera del peronismo. En ese marco, y luego de varios intentos, finalmente Julio Garro accedió al ejecutivo local gracias al 41.64% de los votos, convirtiéndose en uno de los dirigentes locales más fuertes y representativos del armador político del espacio Cambiemos en la provincia de Buenos Aires<sup>24</sup>.

Parte de la campaña electoral (tema que será analizado sobre el final del presente capítulo) se basó, no sólo en la réplica de la estrategia nacional, sino fundamentalmente, en una marcada construcción contra identitaria frente a lo que el espacio Cambiemos denominaba la corrupción Kirchnerista (en este caso en la figura de Pablo Bruera). Ello condujo a que los

---

<sup>24</sup> Garro forma parte del espacio Propuesta Republicana (PRO) que conforma, junto al Radicalismo, el ARI y otras fuerzas menores la coalición Cambiemos (hoy Juntos por el Cambio).

ejes centrales estuvieran fuertemente anclados en la lucha contra la corrupción (las mafias en la provincia de Buenos Aires) y la transparencia.

Al igual que para el período 2011-2015, se relevó información relacionada con los componentes de la transparencia: rendición de cuentas (existencia de normas, procedimientos, organismos y canales para la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos y decisiones); canales de interacción (presencia de instancias de diálogo e intercambio entre gobierno y ciudadanía con el fin de evaluar las decisiones y políticas); y acceso a la información pública (información pertinente, accesible, periódica, actualizada y en formato abierto para el empoderamiento ciudadano y el control, evaluación y construcción colaborativa de políticas públicas).

El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, el Digesto local, los portales de noticias y los informantes claves. Las técnicas y herramientas seleccionadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

A diferencia del caso anterior, la web oficial sí guarda algunos registros del primer mandato de Julio Garro, aunque también fue necesario recurrir a la página Wayback Machine para complementar los registros oficiales. A través de la misma fue posible acceder (con las limitaciones técnicas del caso) a ciento setenta y un (171) registros del período 2016-2019 (29 del año 2016, 20 del 2017, 70 del 2018 y 52 del 2019). Ello contribuyó con el análisis de un conjunto de datos que no fueron posibles obtener presencialmente en el municipio (como los organigramas o determinadas decisiones y/o políticas).

A continuación, se describe el relevamiento realizado en cada uno de los componentes de la transparencia en virtud de su concepción, objetivos y aplicación práctica según los aportes del corpus relevado.

### **6.3.1. Rendición de cuentas**

El primer elemento del corpus seleccionado fue la web institucional en donde pudo observarse el impacto de la incorporación y revalorización de las tecnologías digitales, lo que

permitió acceder a un mayor registro de información, no sólo desde Wayback Machine sino también desde la actual web municipal. En ese marco se buscó la presencia de espacios mediante los cuales el gobierno haya brindado explicaciones o informes respecto del uso de los recursos públicos y los resultados de sus políticas, así como posibles instancias de evaluación (interna y externa). Es dable destacar que la lógica que prima en la web es la relacionada con las noticias propagandísticas o anuncios gubernamentales. Si bien la página experimenta una modificación estética y de forma buscando hacerla más interactiva y dinámica, las notas informativas de carácter periodístico siguen siendo protagonistas.

En lo referido a las instancias de control, un primer elemento que se destaca inmediatamente de asumida la gestión, tiene que ver con el anuncio de un registro de cooperativista<sup>25</sup> cuya intención era la de transparentar los recursos destinados a tal efecto. Es dable destacar que este punto fue uno de los que protagonizó la campaña en virtud de sendas acusaciones contra el gobierno de Pablo Bruera de “clientelizar” las cooperativas. Se observa información mediante la cual se detalla el objetivo y los fundamentos de la decisión, la cual responde, entre otros aspectos, a la necesidad de identificar a los cooperativistas ya que, según fuentes oficiales, no se contaba con un listado de dicho personal.

En ese mismo sentido, el Intendente Julio Garro (2015) se manifestó en reiteradas oportunidades señalando que “estaban ante un sistema oscuro y viciado de irregularidades, motivo por el cual el empadronamiento era una política necesaria”. Más allá de la clara referencia a la necesidad de transparentar la política, la web no da cuenta de más información y sólo pone a disposición (dentro de la noticia) un espacio para dejar comentarios.

Durante el año 2016 se mantienen los links relacionados a las licitaciones, el registro de proveedores públicos y las obras hidráulicas, todos esos espacios sin explicaciones concretas sobre el uso de los recursos públicos. Durante ese mismo año se identifica que la escasa información sobre el presupuesto anual que estuvo online durante la gestión anterior, desapareció y tampoco se encuentra el presupuesto para el ejercicio 2016.

---

<sup>25</sup> <https://web.archive.org/web/20151217210810/http://www.gestion.laplata.gov.ar/noticias/2699-la-municipalidad-lanza-un-registro-de-cooperativistas-para-identificar-a-los-trabajadores-y-transparentar-recursos>

Si bien a mediados de ese año se registra un cambio en la estética de la web, no es hasta inicios de 2017 que se produce un cambio profundo de estilo, forma y, sobre todo, lógica en la página municipal. La misma se implicó la incorporación de herramientas interactivas, amigables y al servicio del ciudadano<sup>26</sup>. En términos generales se observa mayor presencia de contenidos audiovisuales (fotos, videos institucionales, noticias online), así como más espacios destinados a políticas estratégicas como Ciudad Segura, Ciudad Verde y Transparencia.

Éste último espacio específico permite acceder al organigrama, el boletín oficial, las licitaciones y el Digesto municipal. También incorpora un programa sobre transparencia, aunque no fue posible acceder a información sobre el mismo ya que la página está caída (aunque la descripción inicial señala que el vecino debe saber cómo funciona la gestión y quiénes son los responsables).

Más allá de lo señalado anteriormente, toda la información que se suministra mantiene la lógica publicitaria y con preeminencia de intenciones, objetivos y deseos más que explicaciones sobre el uso, destino o reutilización de los recursos. Un ejemplo de ello es una noticia sobre la implementación de un plan de iluminación led durante el año 2019 en el cual sólo se indica en qué calles se llevó adelante, pero nada sobre la licitación, los costos o espacios para generar el control ante funcionamiento deficiente<sup>27</sup>. Lo mismo sucede con el programa La Plata Emprende, las políticas de seguridad, pavimentación o arreglo de espacios públicos.

En lo que respecta a los presupuestos municipales, en todo el período sólo se pudieron identificar los correspondientes al año 2017 y 2018<sup>28</sup>, lo cual da cuenta de la ausencia de la principal herramienta para el control de los grandes gastos e inversiones del Estado.

En 2019 se incorporan, dentro del link transparencia, dos espacios nuevos: el portal de datos abiertos y el presupuesto participativo. El primero se constituye como un espacio generado por el gobierno de la provincia de Buenos Aires para que los municipios puedan sistematizar

---

<sup>26</sup> <https://web.archive.org/web/20170402073545/https://www.laplata.gob.ar/>

<sup>27</sup> <https://web.archive.org/web/20180316124556/https://www.laplata.gob.ar/#!/noticia/detalle?id=2423>

<sup>28</sup> Es destacable que a partir del 2020, la página incorpora los presupuestos faltantes, pero antes de esa fecha no estaban disponibles.

y brindar información. En términos de rendición de cuentas, no se encuentran datos pertinentes ni canales de contralor para el ciudadano.

El segundo brinda información respecto de los objetivos de la política, la manera de participar y los canales de contacto con el área, pero ninguna información relevante que brinde explicaciones o datos específicos sobre asignación presupuestaria o uso de los recursos. Sólo aparecen en 2018 algunas fotos sobre obras realizadas con el presupuesto participativo 2017. Tampoco se identifican explicaciones por la no aplicación de dicha política durante el 2016, 2018 y 2019 (pese a que los respectivos presupuestos le asignaron sendas partidas), ni respecto de la reasignación de los fondos<sup>29</sup>.

Si bien la suspensión de una política no representa un problema en sí mismo (los gobiernos pueden decidir suspender, postergar, modificar o dar de baja una política), la ausencia de explicaciones o fundamentos de la decisión, así como de la reasignación de las partidas presupuestarias, conspiran contra el desarrollo de estrategias de transparencia. No existió comunicado del municipio hacia la ciudadanía, tampoco explicaciones sobre los motivos que impulsaron dicha circunstancia, así como Ordenanza o Decreto que formalizara su suspensión o la derivación de los fondos.

Por otro lado, es destacable que si bien la oposición presentó diversos pedidos de informe sobre el Presupuesto Participativo 2016, según lo señalado por Juan José Cardozo (jefe del Bloque Cambiemos en el Concejo Deliberante), los mismos nunca eran respondidos como consecuencia de un intento de ocultamiento por parte de la política (entrevista, 10 de abril de 2022). Ante la ausencia de información en la web municipal, fue necesario consultar sobre esta situación a diversos funcionarios entre los cuales se encuentra el entonces secretario del Presupuesto Participativo Emiliano Calanna. Respecto de la no implementación del Presupuesto Participativo 2016, el funcionario respondió que se debió a la necesidad del Municipio de auditar los procedimientos que se venían implementando (entrevista, 20 de febrero 2017).

---

<sup>29</sup> Para mayores precisiones sobre el tema ver Piana, R. S., & Furnari, D. M. (2020). Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata 2015-2019: Estudio de los discursos y las políticas. *Question/Cuestión*, 1(65), e258.

Sólo durante el año 2017 se identifica la implementación de la política en cuestión y la página efectivamente recoge imágenes de las obras realizadas, pero sin datos económicos concretos y con ausencia de instancias de evaluación ciudadana. Es más, para ese año se produjeron un conjunto de modificaciones sustanciales en la metodología de aplicación que eliminaron las asambleas barriales para reemplazarlas por canales digitales de presentación y votación de proyectos. Esa situación (que tampoco fue formalmente discutida y aprobada) dejó de lado el espacio más importante de debate, evaluación, control y construcción ciudadana que tenía el Presupuesto Participativo.

A la hora de analizar las estructuras o áreas formales plasmadas en la web y vinculadas al control de los gastos públicos, no fue posible identificar órganos específicos. En ese sentido, durante el 2016 sólo se observa la creación de la Secretaría de Modernización dentro de la cual se encontraba la Subsecretaría de Control de Gestión, aunque la misma no presenta funciones de contralor sino más bien de administración de información y bases de datos.

En 2017 con el cambio de estética y lógica de la web municipal, fue posible encontrar disponible, dentro de la solapa transparencia, un Organigrama formal (aunque no el decreto que le dio origen). El mismo se presenta con una leyenda que sostiene: “trabajamos para vos y, por ese motivo, merece saber quiénes somos, en qué área de gobierno nos desempeñamos y qué función cumplimos”<sup>30</sup>.

El primer organismo que se detectó fue la Dirección de Seguimiento Presupuestario, un área de control interno dependiente de la Secretaría de Coordinación Municipal. Sus funciones se orientaban al seguimiento y control de la ejecución presupuestaria de cada secretaría; a la recopilación de la información requerida por el tribunal de cuentas; y la coordinación con las diferentes áreas para dar cumplimiento de la normativa vigente en materia presupuestaria.

Por otro lado, se registra la Secretaría de Obras y Servicios Públicos que referencia entre sus funciones la de controlar las políticas públicas del Gobierno Municipal en materia de obras y servicios públicos, así como la contratación de proyectos de obras y servicios que presta el Municipio.

---

<sup>30</sup> <https://web.archive.org/web/20170830002337/https://www.laplata.gob.ar/#/transparencia/organigrama>

También se destaca la Secretaría de Modernización la cual define entre sus funciones la de desarrollar un panel de control para cada uno de los funcionarios, a los efectos de describir los objetivos, plazos establecidos y áreas encargadas de aplicar las políticas públicas (no se registraron acciones en este sentido).

En 2018 y mediante el Decreto N° 392/18 (reglamentario de la Ordenanza N° 11629) se establecieron las funciones y competencias de la Oficina de Fortalecimiento Institucional. Entre ellas se destacan la realización del control y seguimiento de la presentación de las Declaraciones Juradas Patrimoniales; la realización de controles sobre la información contenida en las mismas a fin de detectar posibles inconsistencias; y la ejecución de programas permanentes de capacitación y divulgación del contenido del sistema para todas las personas que se encuentren alcanzadas por la normativa.

Más allá de la formalidad de una estructura accesible al ciudadano, al ingresar a cada área, la realidad marca que se brinda poca información sobre sus funciones y ninguna sobre lo que las mismas han realizado y se proyectan a futuro. A su vez los canales de interacción son muy limitados (a veces un mail, otras un teléfono de contacto). Si bien es importante tener en claro qué espacios configuran al Estado y qué hace cada área, ello debe ser robustecido con información complementaria, de calidad, actualizada y pertinente, así como con espacios de intercambio con la ciudadanía.

Más allá de la identificación de algunas áreas que por su nombre o funciones podrían tener alguna injerencia en el control sobre los recursos públicos, la realidad es que sus funciones no son específicas (a excepción de la Dirección de Seguimiento Presupuestario). Finalmente, todas las áreas parecieran ser de control interno y ninguna se plantea como externa o, al menos, con participación ciudadana.

Los cambios de gestión suelen traer nuevos temas a la agenda y con ello, nuevas normas que los regulan, legitiman y organizan. Por ello se buscó indagar respecto de los marcos normativos que, de alguna u otra manera, tuvieran injerencia en aspectos relacionados a la rendición de cuentas. A partir del análisis del Digesto web, fue posible encontrar algunas Ordenanzas y Resoluciones pertinentes a los efectos del presente capítulo. A su vez, y a diferencia del período anterior, se identificaron proyectos y/o expedientes presentados por la

oposición que no alcanzaron a convertirse en Ordenanzas, pero que dan cuenta de cierta intencionalidad sobre el tema.

En primer lugar, se identificó la Ordenanza N° 67 de mayo de 2016 la cual establece un convenio entre la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires y la municipalidad de La Plata. La misma marca como objeto la colaboración en un ámbito restringido y con una mirada sobre el esquema recaudatorio a través del fortalecimiento institucional del sistema tributario. Se propone intercambio de información, cooperación y asistencia técnica y nexos territoriales. No hace mención a la ciudadanía ni a la apertura de información o datos (por el contrario, establece una cláusula de confidencialidad).

En diciembre de 2017 se aprobó la Ordenanza N° 11621/17 mediante el cual se ratificó el Convenio Marco de Cooperación entre la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la Oficina de Fortalecimiento Institucional de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de La Plata. El mismo propone elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.

La ordenanza presenta un Anexo en donde obran los compromisos asumidos por las partes con algunas cuestiones relevantes. Entre ellas el compromiso para el intercambio de información, asesoramiento técnico y la elaboración de planes y programas de lucha contra la corrupción; el trabajo conjunto en pos de transparentar el uso de los recursos públicos; el involucramiento de actores locales que trabajen en el ámbito de la transparencia, ética y lucha contra la corrupción (posiblemente se refiera a organizaciones de la sociedad civil aunque no es claro al respecto); la publicación proactiva de datos actualizados; transparentar la información referida a la ejecución presupuestaria; y la implementación de buenas prácticas en las contrataciones públicas.

Muchos de los aspectos planteados en la cláusula segunda de la Ordenanza forman parte de un conjunto de prácticas, intenciones, buenos deseos y expectativas propias de las estrategias de transparencia en general y que apuntan a mejorar la calidad del servicio público. A partir del impulso de este tipo de prácticas por parte del gobierno nacional primero y el provincial luego (aunque en menor medida), los municipios adhirieron a estos compromisos. La Ordenanza establece instancias de control y genera, a partir de la asistencia técnica de

organismos provinciales, las condiciones apropiadas para que el municipio avance en el camino de la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión de la sociedad.

Entre febrero y marzo de 2018 se registran la Ordenanza N° 11629/18 y el Decreto N° 392/18. Mediante la primera el municipio adhirió a la Ley N°15.000 de la Provincia de Buenos Aires sobre el sistema de declaraciones juradas patrimoniales para los funcionarios y agentes del sector público provincial, aprobando (mediante Anexo) el sistema municipal para su aplicación. En un primer momento se estableció que dicho sistema estuviese a cargo de la Oficina de Fortalecimiento Institucional dependiente de la Subsecretaría Legal y Técnica. La presentación, de carácter anual, se realiza mediante un formulario en la web municipal que luego debía ser presentada en papel firmada y certificada legalmente.

El Decreto reglamentó la Ordenanza N° 11629 y estableció las funciones y competencias de la Oficina de Fortalecimiento Institucional. Entre ellas se destacan la realización del control y seguimiento de la presentación de las Declaraciones Juradas Patrimoniales; la realización de controles sobre la información contenida en las mismas a fin de detectar posibles inconsistencias; la ejecución de programas permanentes de capacitación y divulgación del contenido del sistema para todas las personas que se encuentren alcanzadas por la normativa.

Ninguna de las normas brinda precisiones sobre la publicidad de la información ni sobre la incorporación de órganos externos que pudiesen colaborar en la auditoría de los datos. Tampoco fue posible encontrar en la web oficial dicha información mínima ni la existencia de programas que surgieran como consecuencia del convenio firmado.

Dentro del Digesto se encuentran algunos expedientes, como el 6000-65506/2018 que da cuenta de un proyecto de resolución presentado por el Bloque Frente para la Victoria-Unidad Ciudadana solicitando información relacionada con el portal de datos abiertos y políticas de transparencia activa. Lamentablemente, la web no cuenta con información sobre el contenido del expediente, los argumentos esgrimidos por la oposición y las respuestas de los órganos intervinientes. El expediente fue archivado en el año 2021.

En junio de 2019 mediante el Decreto N° 123, el Concejo Deliberante solicitó a la Oficina de Fortalecimiento Institucional la remisión de las declaraciones juradas de dos concejales en virtud de un pedido judicial. A su vez se solicita a dicha oficina, informe si ha detectado

inconsistencias, y si constan las declaraciones de bienes de cónyuges y/o convivientes. En este caso el Decreto no representa una regulación sobre el control de los bienes públicos, pero sí una aplicación puntual de lo dispuesto por la Ordenanza N° 11629.

También en junio de 2019 nuevamente el Concejo Deliberante solicitó, mediante Resolución N° 49/19 que el Ejecutivo informe respecto a una obra pública (Boulevard 51 entre las calles 4 y 6). Puntualmente requirió saber sobre la autorización para realizar la misma, la existencia de denuncias y si se encuentra en ejecución según las normas vigentes.

Hasta el momento, todas las normas identificadas responden a iniciativas del poder Ejecutivo o Legislativo (tanto de la oposición como del oficialismo). No obstante, mediante Resolución N° 52/19 se solicitó a la provincia de Buenos Aires cierta información como consecuencia de una serie de denuncias de vecinos platenses. La situación tenía que ver con la ocupación, en principio ilegal, de terrenos en la localidad de Arturo Seguí.

Por último, se identificó el expediente 6000-67683/2019 mediante el cual el bloque Frente para la Victoria-PJ presentó un pedido de informe sobre los resultados del programa de prevención de la corrupción y la transparencia en la gestión. En la web no se registra ninguna respuesta más allá de que el expediente se encuentra activo en la Comisión de Seguridad y Derechos Humanos desde abril de 2019.

Finalmente se desarrolló una búsqueda alrededor de los portales de noticias con la intención de complementar la información relevada hasta el momento. Durante los cuatro años fue posible identificar diferentes notas, declaraciones y entrevistas en las cuales, tanto el Intendente como sus funcionarios, desarrollaron conceptos, expresaron ideas y establecieron línea de acción.

En primer lugar, se destacan las declaraciones realizadas como Intendente electo en noviembre de 2015 en el marco de un encuentro organizado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Allí afirmó que su objetivo era desarrollar una gestión abierta y transparente<sup>31</sup>. Sostuvo que la intención del espacio Cambiemos era que los vecinos pudieran conocer a dónde se destinan los recursos del Estado Municipal a través de una auditoría. La

---

<sup>31</sup> <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2015-11-13-garro-vamos-a-generar-una-gestion-abierta-y-transparente>

misma serviría como un control externo de la gestión presupuestaria, patrimonial, económica, financiera y legal del Departamento Ejecutivo, y del Concejo Deliberante.

En 2018, y en el marco de la adhesión al sistema de declaraciones juradas, el Intendente Garro afirmó que el mismo resultaba indispensable para generar confianza en la ciudadanía a través de instancias de control. Sostuvo que las declaraciones juradas eran un instrumento para que los funcionarios públicos pudiesen rendir cuentas y demostrar honestidad. También afirmó que fueron los vecinos quienes le pidieron luchar contra la corrupción<sup>32</sup>. Finalmente destacó que, si bien fue una iniciativa del gobierno, luego contó con el apoyo de todas las bancadas.

En 2019, La Plata fue sede del encuentro Nacional “Argentina Abierta 2019” el cual trató sobre Políticas de Estado Abierto e Innovación Pública. El mismo fue organizado por la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto de la Secretaría de Modernización de la Nación, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de La Plata. Según informaron diferentes medios locales, el evento contó con la participación de múltiples funcionarios provinciales y locales que disertaron sobre sus experiencias, políticas y proyectos. La jornada fue inaugurada por el Intendente Julio Garro quien se manifestó orgulloso por poder promover las prácticas de transparencia. Agradeció el apoyo de la gobernadora y el presidente y recalcó el camino que el espacio Cambiemos desarrolló en materia de lucha contra la corrupción<sup>33</sup>.

#### *A modo de cierre*

El análisis del corpus dispuesto a los efectos de identificar instancias, normas y canales mediante los cuales el gobierno rinde cuentas tanto interna como externamente dio cuenta de un conjunto de instancias que, en algún punto, facilitan dicha labor. También se encuentran normas, resoluciones y pedidos de informe sobre políticas que parecieran demostrar un mayor interés por el tema. Incluso en diferentes reportajes y declaraciones se registran referencias específicas a la necesidad de rendir cuentas al ciudadano y de transparentar la gestión local. No obstante, más allá de algunos intentos interesantes (como las declaraciones

---

<sup>32</sup> <https://notasdeactualidad.com.ar/julio-garro-revelo-las-dd-jj-de-funcionarios-y-concejales-de-la-plata/>

<sup>33</sup> <https://turismo.laplata.gob.ar/argentina-abierta-2019/>

juradas o los convenios de cooperación), son escasos los resultados que dichas iniciativas han demostrado en el período en análisis.

Incluso el portal de datos abiertos carece de información que explique fehacientemente cómo se distribuyen y gastan los recursos. Lo sucedido con el presupuesto participativo es un ejemplo puntual de la ausencia de dichas explicaciones (tanto de la modificación de la política como de la redistribución de los fondos).

Por otro lado, el avance de los procesos de digitalización e incorporación de prácticas tecnológicas mejoraron las condiciones de acceso a la información disponible, aunque siguen siendo los canales tradicionales los más promovidos para la realización de consultas y/o denuncias.

### **6.3.2. Canales de interacción**

A través del repaso por los registros de la web municipal se buscó identificar la presencia o no de espacios o mecanismos (virtuales y/o presenciales) de diálogo e intercambio, así como conocer sus características. Partiendo de la premisa según la cual la transparencia es mucho más que la rendición interna de los recursos públicos, surge la necesidad de establecer canales de relacionamiento, vinculación e interacción entre los actores involucrados en el tema. No sólo es necesario que participen, se involucren y colaboren los propios funcionarios del gobierno (en los tres poderes del Estado), sino también, aquellas organizaciones que son beneficiarias, directa o indirectamente, de la asignación de fondos o la ejecución de obras públicas.

Una de las maneras más prácticas de generar ese involucramiento es a partir de la puesta a disposición de canales, espacios e instancias que promuevan el intercambio (de información, experiencias, evaluaciones, control, etc.). Ahora bien, esos canales deben reunir ciertas características compatibles con una mirada amplia e inclusiva de la transparencia y en consonancia con las demandas ciudadanas. A partir de esos criterios se realizó la búsqueda en la web municipal, sobre todo considerando los avances tecnológicos y la mayor apropiación de los dispositivos digitales, no sólo por parte de la ciudadanía, sino también, de los gobiernos.

Tomando como punto de partida lo analizado respecto del período 2011-2015, es destacable que durante 2016 se mantuvo el Sistema Único de Atención al Vecino (SUAV) a través de un 0800 mediante el cual, de manera gratuita, los ciudadanos podían realizar cualquier tipo de gestión, brindar información y asesorarse sobre trámites.

Retomando el Presupuesto Participativo como política modelo, es destacable que en 2016 desapareció el link de dicha política<sup>34</sup> sin brindar explicaciones. A su vez, ese año (al igual que en 2018 y 2019) no se ejecutó el Presupuesto participativo y, por tanto, no se produjeron los espacios de encuentro, diálogo y construcción colectivas propios de dicha política.

Las redes sociales Facebook y Twitter siguieron funcionando y en 2017 se sumaron otras como YouTube, Tunber y Vimeo. En la plataforma de videos fue posible identificar contenido audiovisual de carácter informativo con espacio para comentarios y sugerencias. Tunber era utilizado como una instancia de información en modo posteo (conceptos cortos, contenidos abreviados), pero sin interacción con el vecino. Finalmente, a través de Vimeo era posible ver videos informativos y dejar mensajes relacionados a los mismos, aunque no se observan respuestas ni acciones desarrolladas en virtud de los mismos. Las redes sociales son complementadas con teléfonos y mails de contacto.

En 2017 el SUAV desaparece de la página principal y queda reducido a un link dentro de la opción Atención al Vecino, la cual incluye además una Guía de Trámites, Trámites online y Contactos. Este último espacio cuenta con información pertinente como teléfonos, mails, dirección de las oficinas, horario de atención, web propia, entre otros aspectos.

En ese mismo año, se registraron algunas noticias en la web municipal que dan cuenta del uso de espacios de interacción entre funcionarios y vecinos para dar explicaciones sobre determinadas propuestas o planes. En ese marco se identifica como uno de los más relevantes la reunión en el marco del plan “La Plata 2030” que se desarrolló en mayo del 2017<sup>35</sup>. Esos encuentros se replicaron por los diferentes barrios de la ciudad buscando explicar los objetivos de dicho plan y recogiendo las inquietudes, propuestas y sugerencias de los ciudadanos.

---

<sup>34</sup> <https://web.archive.org/web/20160203063717/http://www.laplata.gob.ar:80/>

<sup>35</sup> <https://www.laplata.gob.ar/#/noticia/detalle?id=420>

En 2018 se observa un link nuevo titulado Servicio al Vecino (dentro del espacio Ciudad) que brinda información sobre centros de atención de la salud, defensa del consumidor, agencias de recaudación, centros comunales (delegaciones), recolección de residuos, transporte público, entre otros. Ninguno de estos espacios da cuenta de la posibilidad de generar interacción. Sólo en el caso de los centros comunales que se constituyen como espacios presenciales de reclamo, gestión y asesoramiento. No obstante, al ingresar al apartado específico, no fue posible recabar información (la página estaba caída).

Finalmente, en 2019, y en el marco del debate participativo del proyecto de Código de Ordenamiento Urbano, se observa una página específica sobre el tema en la cual se brinda información pertinente en diversos formatos (escritos y audiovisuales) que dan cuenta de explicaciones parciales sobre la medida<sup>36</sup>. La web pone a disposición un calendario para los talleres participativos, un link para anotarse a los mismos, un espacio para enviar propuestas e iniciativas a través de la página y un resumen de los temas tratados en las reuniones ya realizadas (según barrio y tema).

Luego del recorrido realizado en la web municipal, se recurrió al análisis del Digesto con el objetivo de identificar y analizar las normas sancionadas por el Consejo Deliberante y el Ejecutivo relacionadas con la disponibilidad de canales de interacción. Al igual que en el período anterior, fueron pocas las referencias claras y contundentes en la materia.

Habiendo analizado las Ordenanzas sancionadas y los expedientes registrados en la mesa de entradas, sólo se identificó la Ordenanza N° 11769/18 relacionada con la visibilización de la violencia de género mediante una propuesta cultural, de prevención, información y sensibilización contra el femicidio. La referencia a algún tipo de interacción se encuentra al momento de establecer la convocatoria a distintas organizaciones de mujeres, feministas y todas aquellas que trabajen en pos de prevenir, asistir y sancionar la violencia de género para determinar de manera consensuada cuáles serán los lugares públicos a intervenir con los bancos rojos. La Ordenanza regula una intervención Estatal a partir del encuentro, el diálogo y el consenso con organizaciones de la sociedad civil, aunque luego no se identifican acciones concretas ni información al respecto.

---

<sup>36</sup> <https://web.archive.org/web/20190829105807/https://convivencia.laplata.gob.ar/>

Pese a no haber podido acceder a la normativa en cuestión (no está en el Digesto y los funcionarios consultados tampoco estaban al tanto), la modificación experimentada por el programa Presupuesto Participativo resulta sustancial a los efectos de pensar las instancias de interacción. En ese sentido, dentro de las decisiones adoptadas por la gestión de Julio Garro, se encuentran la eliminación de las asambleas barriales en el marco del Presupuesto Participativo y su reemplazo por una plataforma online de presentación de proyectos.

Al igual que con los otros componentes, los portales de noticias permitieron identificar declaraciones, anuncios o medidas adoptadas por el gobierno vinculadas a la temática. En octubre de 2018 el Intendente Julio Garro presentó el anteproyecto para un nuevo Código de Convivencia Ciudadana y anunció que el mismo sería puesto a debate público. Para ello se propuso un esquema de participación ciudadana a través de distribuidos en zonas (casco, sur, norte y oeste) cuyo objetivo principal era el de recoger las propuestas vecinales.

Los ejes temáticos de los encuentros ofrecían la posibilidad de debatir sobre convivencia en calles y espacios públicos, tránsito peatonal y vehicular para repensar las formas en la que se comparte y vive la ciudad. En palabras de Julio Garro (2018) “El nuevo Código va a ser el resultado del trabajo de toda la comunidad platense, la propuesta es hacerlo entre todos”.

Una propuesta novedosa que incluye, no sólo el debate sino también la capacitación para el mismo, lo cual constituye un elemento de empoderamiento muy importante.

En abril de 2017, el Intendente presentó ante los vecinos el nuevo Presupuesto Participativo que permitiría a los vecinos presentar y votar a través de una página web. Según el jefe comunal, la iniciativa representa una versión más transparente, inclusiva y participativa del Presupuesto Participativo<sup>37</sup>. Tanto Garro como sus funcionarios insistieron constantemente en la mayor transparencia de lo dispuesto para el año 2017 aunque no reflexionaron sobre la eliminación de las asambleas.

---

<sup>37</sup> <https://diariohoy.net/politica/garro-presento-el-presupuesto-participativo-2017-y-los-vecinos-pueden-votar-online-93590>

### *A modo de cierre*

El recorrido realizado por el corpus seleccionado da cuenta de la continuidad de algunas lógicas, así como la presencia de nuevas estrategias y decisiones. En primer lugar, resulta significativa la transformación de la web municipal, no solo por las cuestiones estéticas (que la hicieron más amena) sino también por la incorporación de algunos espacios que incrementaron mínimamente los espacios de interacción. Un formato más cercano a la web 2.0 invita a los ciudadanos a consultar y a sentirse atraídos por lo que allí se informa.

El Sistema Único de Atención al Vecino se mantuvo el primer año, pero luego desapareció siendo reemplazado por un link de atención al vecino que incorporó algunas opciones vinculadas a la interacción. En su mayoría, las alternativas de vinculación entre ciudadanía y gobierno están mediados por un teléfono, un mail, las redes sociales o algún formulario específico. Se incrementaron los espacios audiovisuales que permiten comentarios, aunque no fue posible identificar la existencia de respuestas formales.

En cuanto a la normativa, sólo una Ordenanza hace alguna referencia a la inclusión de ciertas organizaciones de la sociedad civil para trabajar en un tema puntual, pero ninguna norma general. A su vez, la falta de normativa que explicase y regulase los cambios instrumentados en el Presupuesto Participativo 2017 a través de la eliminación de las asambleas, dificulta la identificación de instancias alternativas de diálogo.

Se destaca la presencia de gran cantidad de información, pero, a excepción del plan estratégico 2030 y de la propuesta de debate del código de ordenamiento urbano, la misma sigue siendo de carácter propagandístico o publicitario sin encontrar explicaciones sobre los procesos decisorios ni sobre la interacción con el vecino. A su vez, esas políticas públicas parecieran ser las únicas que brindan información suficiente para que la ciudadanía pueda interactuar e incidir de alguna manera en el ciclo de política pública.

Finalmente, tanto en las declaraciones en medios de comunicación locales como en las entrevistas concedidas a los portales municipales, los funcionarios de la gestión encabezada por Garro resaltan constantemente la necesidad de trabajar con la gente para construir conjuntamente la política pública. No obstante, más allá de esas declaraciones, no fue posible encontrar noticias sobre decisiones o convocatorias que realmente hayan desembocado en un

espacio de interacción a excepción de la convocatoria a debatir el Código de Ordenamiento Urbano.

### **6.3.3. Acceso a la información pública**

Nuevamente la web municipal fue el primer elemento seleccionado para identificar y analizar la presencia o no de información pública, así como su formato, características y canales de circulación. En primer lugar, es necesario reiterar que el cambio en la estética de la página primero y del formato y espacios disponibles luego, constituyen un dato importante a la hora de analizar la disponibilidad de información. En ese sentido, la web presenta, a partir de finales de 2016, una imagen renovada, atractiva y dinámica, lo cual favorece el consumo de la información disponible (en sus múltiples formatos).

Durante el primer año de gestión se mantuvo la dinámica previa en cuanto a que se identifica una gran cantidad de información, fundamentalmente de carácter publicitaria, carente de precisiones o de datos que empoderen a la ciudadanía en su uso y reutilización. A partir de 2017, esa información se ordena de mejor manera a través de ciertos criterios, áreas o espacios (temas de agenda) que permiten una búsqueda ordenada de la información. Esto resulta interesante ya que da cuenta de los temas prioritarios para el gobierno, pero además porque facilita y hace más amigable el recorrido por la página. Estos cambios fueron acompañados de otros beneficios como una mayor periodicidad en la publicación de la información, así como la diversificación de los temas, formatos y canales en que la misma se presentó (texto, audiovisuales, notas periodísticas, redes sociales).

Uno de los elementos más destacables fue la incorporación de un apartado específico sobre transparencia<sup>38</sup> el cual incluyó, inicialmente, cuatro categorías con información: organigrama, boletín oficial, licitaciones públicas y Digesto. A mediados de 2017 se incorporaron otros espacios como datos abiertos, proveedores y licitadores, presupuesto, y presupuesto participativo (éste último ausente durante 2016). A partir de 2018 se suman otras áreas al apartado de transparencia como decretos, fortalecimiento institucional y declaraciones juradas.

---

<sup>38</sup> <https://web.archive.org/web/20170402073545/https://www.laplata.gob.ar/>

Respecto al organigrama, el mismo se muestra claro y con posibilidades de acceder a los objetivos y funciones de cada área, así como a su responsable y medios de contacto (esto último no en todos los casos). Algunas áreas permiten derivar a la web particular para poder obtener algo más de información, pero la misma sólo brinda noticias o información propagandística.

En el caso de la oficina de Fortalecimiento Institucional, la misma cuenta con un apartado en donde se presenta información sobre las funciones del área, particularmente respecto de la posibilidad ciudadana de realizar denuncias las que pueden canalizarse online o vía telefónica. En el apartado para licitaciones públicas, el mismo permite descargar en formato pdf los pliegos y la publicación oficial respecto a las mismas.

En relación al Digesto, el mismo permite una búsqueda a través de múltiples criterios como tipo, número y/o fecha de aprobación de la norma, palabra clave, tema, entre otros, brindando la posibilidad de descargar un archivo en formato pdf.

A la hora de indagar sobre el Presupuesto Participativo, es posible señalar que la web da cuenta de información de tipo operativa (en qué consiste, cómo se participa, dónde votar y cómo presentar un proyecto). Sólo luego de la ejecución 2017 se pudo observar que la página incorporó algunos registros fotográficos comparativos de las obras realizadas (antes y después), pero sin detallar ni revelar ningún dato financiero. Tampoco establece canales de vinculación ni de solicitud de información más allá de un teléfono o correo electrónico. A su vez, no fue posible encontrar explicaciones a la no ejecución del Presupuesto Participativo durante los años 2016, 2018 y 2019, así como identificar normas o referencias a la modificación estructural experimentada por la política en su única aplicación (2017). Lo anterior resulta relevante ya que la misma consistió en la eliminación de las asambleas barriales y la monopolización de la modalidad virtual para la presentación y votación de proyectos.

Si bien no se identificó información mediante canales oficiales, el entonces secretario del Presupuesto Participativo Emiliano Calanna, señaló que la suspensión de la política tuvo que ver con la necesidad de reorganizar un espacio que, según su evaluación, tenía muchas

dificultades. Refirió a cuestiones vinculadas al clientelismo político, la falta de ejecución de las obras, mala planificación y denuncias de los vecinos (entrevista, 20 de febrero 2017).

Respecto del resto de los apartados (boletín oficial, proveedores y declaraciones juradas), no fue posible analizar su contenido ya que Wayback Machine no cuenta con registros de esos años.

En julio de 2017 se produce un anuncio de suma importancia en términos de transparencia y acceso a la información pública: la incorporación de la ciudad de La Plata al portal de Datos Abiertos. El mismo constituye un espacio único (centralizado) en donde el municipio brinda datos e información en diferentes formatos de manera abierta. El portal fue creado por el gobierno nacional<sup>39</sup> y puesto a disposición de los municipios que así lo requiriese.

Analizando el contenido de la información dentro del portal, surgen algunas cuestiones a resaltar. En primer lugar, que la información suministrada, en general, es de carácter descriptiva de la ciudad de La Plata (datos geográficos, económicos-productivos, demográficos, culturales y educativos). No hay datos o información detallada sobre las políticas públicas y mucho menos respecto del uso de los fondos públicos.

Por otro lado, la escasa información se presenta incluida en la web como texto sin posibilidades de descargar archivos o solicitar nueva información o el complemento de alguna ya presentada. Solo permite acceder a un catálogo de datos que deriva a una página en donde se muestran algunas categorías más que las identificadas inicialmente tales como presupuesto participativo, seguridad pública, turismo, edificios públicos y economía y finanzas. No obstante, lo que allí se observa es un cúmulo de archivos en formato Excel con algunos datos numéricos, aunque sin explicación alguna.

En 2018 se lanza el plan estratégico La Plata 2030 el cual se propuso el desarrollo de un instrumento consensuado para el crecimiento y desarrollo de la ciudad<sup>40</sup>. El mismo surgió como consecuencia del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y en la web permite acceder a información pertinente y detallada respecto de sus objetivos, ejes,

---

<sup>39</sup> La iniciativa surge como consecuencia de diversos planes y programas relacionados tanto a modernización del Estado como a gobierno abierto.

<sup>40</sup> [https://web.archive.org/web/20180830133342/http://planestrategicolaplata.org/?page\\_id=68](https://web.archive.org/web/20180830133342/http://planestrategicolaplata.org/?page_id=68)

convenios, fases de planificación (participativas), evaluación y seguimiento, cronograma de actividades y hasta un formulario para que la ciudadanía se contacte. En la página de inicio del plan, se observan diferentes links a programas y proyectos como el de planeamiento urbano, desarrollo económico y movilidad urbana dentro de los cuales también hay información pertinente y detallada respecto de los mismos.

Finalmente, pudo observarse durante los cuatro años en análisis que la página principal del municipio prioriza la incorporación de diferentes programas y áreas sobre las cuales se brinda información a la ciudadanía. Ellas son: plan estratégico, transparencia, ciudad verde, turnos, ciudad segura y ciudad protegida. Las dos primeras ya fueron analizadas anteriormente. Respecto del programa ciudad segura, el mismo cuenta con noticias sobre anuncios o acciones desarrolladas por la secretaría de seguridad en combinación con otras áreas del municipio. Se da cuenta de instalación de cámaras de seguridad, puestos de prevención en plazas y el centro de operaciones y monitoreo, entre otras. También se incorpora un mapa que georeferencia los establecimientos vinculados al área de seguridad, así como links a políticas como la policía local, cámaras de seguridad y prevención. En cada uno de ellos se observan noticias e información pertinente pero insuficiente, sobre todo porque la misma es meramente descriptiva de algunas acciones o características de las políticas aplicadas.

Más allá de los registros disponibles en la web, fue necesario recurrir al Digesto municipal. Las decisiones vinculadas a la apertura de la administración, sus procedimientos e información requieren de marcos normativos que formalicen, acompañen y la regulen. A su vez, la incorporación de nuevos canales, instancias y espacios de articulación entre Estado y ciudadanía exigen normas específicas, más allá de las declaraciones y buenas intenciones de los funcionarios. De ahí que la búsqueda en el Digesto local tuvo la intención de analizar en qué medida la gestión incorporó (o intentó hacerlo) normas o proyectos vinculados a transparencia y acceso a la información pública.

Luego del recorrido realizado por el Digesto web, fue posible encontrar algunas normas vinculadas al tema en cuestión. En primer lugar, la Ordenanza N° 11399/16 mediante la cual el municipio adhiere a la Ley N° 14.806 de la Provincia de Buenos Aires, la cual declaró la emergencia en materia de Seguridad Pública. En su artículo segundo se establece que la Comisión de Seguimiento de Emergencias (expediente 61402) elevará, al Concejo

Deliberante, informes relacionados con la emergencia. Una referencia a la construcción de informes pertinentes y necesarios, pero que luego no se reflejan en publicidades de la misma o en la posibilidad de convocar y explicar las decisiones a las organizaciones de la sociedad civil.

La Ordenanza N° 11467/16 crea el Programa “Alerta Niño” cuyo objetivo principal es proveer y recibir información que sirva para la búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos en la ciudad de La Plata. Entre sus funciones se destacan la de crear un Registro Municipal de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y la de emitir un comunicado informativo a fin de obtener la ayuda de la comunidad para encontrar al niño o adolescente desaparecido. Si bien en este caso se establecen mecanismos de difusión de la información, no es menos cierto que no fue posible encontrar noticias o resultados concretos.

Durante el 2016, el Bloque Frente para la Victoria-PJ Nacional y Popular presentó el expediente N° 6000-60794 mediante el cual solicitaron establecer un procedimiento para regular los mecanismos de acceso a la información pública en el municipio platense. Tal como quedó asentado anteriormente, el Digesto web no permite acceder al contenido del expediente y sólo informa que el mismo tuvo un último trámite en la Comisión de Seguridad y Derechos Humanos en abril de 2016.

En 2017 se identificó la Ordenanza N° 11497 la cual estableció un convenio marco entre la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de La Plata. Su objetivo principal fue el de profundizar el vínculo entre los organismos a través de, entre otras cosas, el intercambio de información con arreglo al secreto fiscal. Nuevamente una norma que interviene en temas de información, pero de manera interna, sin hacer mención a la publicidad o al acceso ciudadano a la información.

También en 2017, el bloque A.C.P. presentó el expediente N° 6000-63745 mediante el cual propuso un proyecto de resolución para la implementación de un programa de difusión para que los ciudadanos conozcan la información básica que deben brindar a los operadores del 911. El expediente fue archivado en octubre de 2018.

La Ordenanza N° 11629/18 constituye una de las pocas normas específicas que pudo ser identificada en el período. Mediante ella el municipio adhirió a la Ley N°15.000 de la

provincia de Buenos Aires sobre Declaraciones Juradas Patrimoniales de los funcionarios y agentes del sector público. Una propuesta surgida desde el oficialismo, pero apoyada por todo el arco político en el Concejo Deliberante y que se alinea con las directivas impartidas desde el gobierno nacional y provincial. La norma delimita los sujetos comprendidos y aprueba el sistema digital para la presentación de las declaraciones web.

Como consecuencia de la Ordenanza anterior, el poder Ejecutivo firmó el Decreto N° 392/18 mediante el cual se reglamentó la misma y definió la regulación del Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales. En ella se establece que el mismo dependerá de la Oficina de Fortalecimiento Institucional. Entre sus competencias más relevantes se encuentran: recibir las Declaraciones Juradas Patrimoniales, protegiendo la información reservada, hasta que las mismas sean entregadas en custodia al Ente Municipal de la ciudad de La Plata para su resguardo y archivo; realizar el control y seguimiento de la presentación de las Declaraciones Juradas; efectuar controles sobre la información contenida en las mismas a fin de detectar posibles inconsistencias; y ejecutar programas permanentes de capacitación y divulgación del contenido de la presente ley y sus normas reglamentarias, para todas las personas que se encuentren alcanzadas por esta normativa.

En 2019 el Intendente inició el expediente N° 6000-67806 mediante el cual propuso una Ordenanza referida al acceso a la información pública. El último movimiento registrado fue en mayo de ese año en la Comisión de Legislación. No fue posible encontrar el contenido del proyecto ni si el mismo fue finalmente aprobado (esto último pareciera no haber sucedido).

Finalmente, en mayo de 2019, el bloque Frente para la Victoria-Unidad Ciudadana presentó el expediente N° 6000-67867 mediante el cual propuso un proyecto de Ordenanza para establecer el carácter de información pública con acceso libre de ciertos documentos producidos por el gobierno municipal. En este caso tampoco fue posible identificar el contenido de la propuesta, así como obtener el testimonio de los Concejales que lo presentaron. El expediente fue archivado en junio de 2022.

Nuevamente la cobertura mediática o la predisposición de los funcionarios a informar a través de los medios no arrojó demasiadas novedades a las recogidas en las instancias previas. No obstante, se destaca el lanzamiento del Presupuesto Participativo 2017 (único año en el que

se ejecutó), oportunidad en la cual el Intendente manifestó que los cambios implementados lo convertían en una versión más transparente, inclusiva y participativa<sup>41</sup>. En términos sumamente críticos señaló que dicha política era un “botín” para direccionar fondos en donde los que votaban eran militantes de un sector político.

Las declaraciones constituyen una fuerte crítica a la gestión anterior y un posicionamiento respecto de los valores de la transparencia, aunque no hay referencias específicas a la información necesaria para participar ni a la difusión de dicha participación. Tampoco hay explicaciones concretas a través de datos y evidencia que empoderen la decisión de suspender la política en 2016 y transformarla al año siguiente, sobre todo porque uno de esos aspectos fue la eliminación de las asambleas barriales.

En julio del 2017, el Intendente realizó otro anuncio importante mediante un acto público para presentar el Portal de Datos Abiertos. En esa oportunidad el Jefe Comunal expresó que ello implicaba otro paso importante para seguir abriendo la gestión a los vecinos, ya que la transparencia era prioridad<sup>42</sup>. En esa misma línea recaló que el portal tiene el objetivo de afianzar el ida y vuelta con los vecinos gracias a que el mismo brinda conocimiento actualizado sobre el funcionamiento de los servicios de las diferentes áreas municipales. En sintonía con Julio Garro, el secretario de Modernización de la comuna, Federico Ortiz, expresó que la idea era poner la información al servicio del ciudadano, estableciendo un nuevo paradigma de comunicación entre el sistema político y el vecino.

Por último, la voz de los informantes claves permitió identificar que la información pública era percibida como un factor clave para la gestión, tanto en términos positivos como negativos. José Andiarena (Subsecretario de Control Administrativo desde 2017) reconoció que la falta de información y datos fue uno de los primeros elementos que se identificaron como un obstáculo al asumir la gestión. De ahí que, luego de diferentes instancias de diagnóstico, se creara, junto a la Secretaría de Innovación, un portal web en donde el vecino podía acceder a la información pública relacionada con la secretaría de Salud (entrevista, 20 de junio de 2022).

---

<sup>41</sup> <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2017-4-18-presentaron-el-presupuesto-participativo-2017-los-vecinos-podran-votar-on-line>

<sup>42</sup> <https://www.lavozdelaprovincia.com.ar/garro-presento-portal-datos-abiertos/>

Juan José Cardozo (jefe del Bloque Cambiemos entre 2015 y 2017) manifestó que desde el Concejo Deliberante no existían más canales de acceso a la información pública que los formales (la web del Concejo) o los pedidos por nota mediante la mesa de entradas. En relación a las modificaciones realizadas al Presupuesto Participativo, señaló que las mismas no pasaron por el Concejo y que no hubo información oficial sobre las mismas ni sobre el redireccionamiento de los fondos asignados (entrevista, 10 de abril de 2022).

Sostuvo que la gestión decidió estudiar las condiciones de la política para modificarla, aunque, según su percepción, los cambios no tuvieron buenos resultados y por ello se “ocultó” la política pese al anuncio del aumento del presupuesto 2018 destinado a dicha actividad<sup>43</sup>. Reconoció incluso varios pedidos de informe por parte de la oposición, aunque los mismos nunca fueron respondidos (entrevista, 10 de abril 2022).

#### *A modo de cierre*

Referenciando nuevamente lo desarrollado en el capítulo cuarto, el acceso a la información pública es un elemento indispensable para comenzar a pensar en una estrategia integral de transparencia. Se constituye como uno de los pilares de la misma, sustentando y mejorando las instancias de control e interacción ciudadana, aunque para ello deben respetarse ciertas características como la periodicidad, la pertinencia, la claridad y el carácter abierto de los datos.

En virtud de lo antes mencionado, el análisis del corpus dio cuenta de aspectos relevantes, algunos positivos y otros no tanto. En primer lugar, fue importante la reconfiguración de la web municipal a partir de la incorporación de herramientas y lógicas dinámicas, atractivas e interactivas. Conjuntamente con lo anterior, la definición de temas prioritarios en la agenda municipal (y su visibilidad en la página principal durante los cuatro años) en torno a la transparencia o a ciertos programas, también constituyen un elemento significativo. A su vez, la información encontrada dentro de esos temas principales da cuenta de un incremento en la cantidad y, a veces calidad, de la información suministrada, aunque sigue siendo insuficiente.

---

<sup>43</sup> Es dable destacar que tanto en 2016, 2017, 2018 como en 2019 el Presupuesto Participativo contó con partidas presupuestarias que, a excepción de 2017, no fueron ejecutadas en dicha política.

Respecto a las normas que regulan la materia, la realidad es que no fue posible encontrar Ordenanzas o Decretos específicos sobre acceso a la información pública, aunque sí sobre aspectos vinculados a ella (como las declaraciones juradas o los convenios con organismos provinciales). También es importante destacar que tanto desde la oposición como del oficialismo se registraron expedientes con iniciativas sobre temas relacionados al acceso a la información pública, aunque ninguno de ellos terminase en resultados positivos.

Por otro lado, el gobierno dio cuenta de anuncios, medidas, decisiones y políticas que, en principio, ponderan los valores de la transparencia como prioritarios. Tal fue el caso de las declaraciones juradas y el portal de datos abiertos, aunque luego no fue posible identificar un incremento en la cantidad ni una mejora en la calidad de la información. Lo anterior encontró algunas excepciones como el plan estratégico 2030 o la puesta a consideración del proyecto de código de ordenamiento urbano.

No obstante, el presupuesto participativo pareciera un ejemplo claro de todo lo opuesto al concepto amplio de transparencia y, por tanto, de acceso a la información pública ya que no se registraron explicaciones, datos o información de dicha política más allá del 2017.

En términos normativos fue posible identificar proyectos, primero desde el oficialismo y luego desde la oposición que intentaron regular cuestiones vinculadas con la información pública, aunque los mismos no prosperaron.

#### **6.4 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Pablo Bruera (2011-2015)**

Tal como se viene sosteniendo hasta el momento, ninguna estrategia de transparencia puede generar resultados óptimos sin la inclusión activa de la ciudadanía. Si bien en las páginas anteriores se desarrolló el componente vinculado a los canales de interacción, en el marco de las estrategias de gobierno abierto, la participación ciudadana se presenta como superadora de las instancias de relacionamiento ya reseñadas.

De ahí que uno de los objetivos de la presente investigación fue analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes que la definen y complejizan. En ese marco, se relevó información pertinente relacionada con dichos componentes: existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno (cuyo

objetivo sea incidir en la política pública); la inclusión ciudadana en el ciclo de política pública (en términos de coproducción); y la disponibilidad y acceso a la información pública (para brindar información pertinente, accesible, periódica, actualizada y en formato abierto para el empoderamiento ciudadano).

El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, el Digesto local, los portales de noticias y los informantes claves. Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

A continuación, se describe el relevamiento realizado en cada uno de los componentes de la participación ciudadana en virtud de su concepción, objetivos y aplicación práctica según los aportes del corpus relevado.

#### **6.4.1 Canales de interacción**

A la hora de analizar los canales que el municipio puso a disposición para relacionarse con la ciudadanía, se recurrió en primer lugar a la web oficial. Durante todo el período se observa preeminencia de canales y medios tradicionales de vinculación como el mail, los teléfonos y las oficinas gubernamentales. A su vez, la página establece una lógica unidireccional en tanto y en cuanto se prioriza la transmisión de información como una instancia de relacionamiento.

En un folleto digital relacionado con el Presupuesto Participativo, se invita al vecino a comunicarse con el Concejo a cargo de dicha política con el objeto de coordinar una visita de las autoridades para explicar el procedimiento. En la misma línea y en virtud de la convocatoria a las asambleas barriales para el año 2012, el municipio pone a disposición la posibilidad de generar encuentros informativos distribuidos por barrio. Para ello se establece un teléfono y un mail de contacto.

Durante todo el período se mantiene el Sistema Único de Atención al Vecino como una herramienta para la gestión de la relación vecino-municipio para canalizar los reclamos, consultas, quejas, sugerencias y denuncias<sup>44</sup>. Como instancia de interacción sólo se pone a

---

<sup>44</sup> <https://web.archive.org/web/20120727092302/http://www.apronline.gov.ar/suav/>

disposición un teléfono, las oficinas presenciales y un formulario para iniciar un trámite online.

Entre 2013 y 2014 la web incorpora la página de Facebook y un conjunto de videos informáticos con la posibilidad de dejar comentarios, sugerencias o reclamos. A su vez, pudo observarse la inclusión del listado de delegaciones barriales con el fin de promover la descentralización de la gestión de reclamos.

A modo de ejemplo, nuevamente el Presupuesto Participativo permite analizar los espacios de interacción ya que, como se viene sosteniendo, la gestión encabezada por Pablo Bruera priorizó, formal o informalmente, los encuentros cara a cara. Desde la Secretaría del Presupuesto Participativo se trabajó en el fortalecimiento de las asambleas barriales y se establecieron algunos canales de interacción como el mail o una página de Facebook. Esos espacios funcionaban también como instancias de recolección y derivación de reclamos que no correspondían al ámbito en cuestión, pero que podían ser derivados y eventualmente resueltos por otra área del municipio.

Un detalle no menor es la escasa información que se registra relacionada a las asambleas, principalmente a las discusiones, debates e intercambios allí producidos. Sí se registra información sobre los proyectos presentados y luego sobre el resultado final de la votación. Tampoco se da cuenta de la resolución o no de las gestiones e intercambios entre vecinos y funcionarios.

Algo similar sucedió con los foros de seguridad vecinales que, si bien nunca se formalizaron, constituyeron de hecho un espacio utilizado por la ciudadanía para relacionarse con las autoridades. No obstante, en términos de seguridad, la web no generó espacios virtuales, aunque sí informaba y promovía dichas reuniones.

Luego de los elementos identificados en la página oficial, se decidió profundizar a través de las noticias en portales locales. Tal como se sostuvo al inicio del presente capítulo, la inundación del 2 de abril alteró el escenario político, las prioridades y los modos de relacionamiento entre gobierno y ciudadanía. De ahí que, por un lado, las apariciones públicas y las declaraciones a medios masivos fueran escasas, pero, por el otro, que se

reforzaran las reuniones con los vecinos en modelos asamblearios (sobre todo autoconvocados). Esas reuniones tenían, generalmente, la intención de brindar explicaciones ante los pedidos de vecinos, tanto respecto de obras inconclusas, nuevos proyectos o decisiones cotidianas.

En ese marco, fue posible identificar algunas noticias o espacios en diferentes portales que dieron cuenta de ello y que permiten vislumbrar cómo se priorizó el contacto personal, sobre todo, en temas sensibles para el gobierno.

En mayo de 2012, diferentes funcionarios municipales participaron del lanzamiento de los foros vecinales de seguridad<sup>45</sup>. A través de ellos se convocó a instituciones barriales a incorporarse a un espacio comunitario para presentar sugerencias e inquietudes en materia de seguridad que luego serían trasladadas a las autoridades (tanto locales como provinciales). En ese mismo lanzamiento se explicó que la organización de los foros no se desarrollaría por jurisdicciones (comisarías) sino a través de los centros comunales (al igual que el Presupuesto Participativo). Para poder participar, los vecinos debían inscribirse previamente en la Dirección de Entidades de la Municipalidad de La Plata. Esto, en principio, impide que vecinos individualmente puedan acercarse ya que el programa estaría disponible sólo para organizaciones de la sociedad civil.

Una de las medidas más significativas en términos de interacción fue la convocatoria pública para proponer, evaluar y elegir al jefe de la policía local platense. En ese marco fue un ciudadano surgido desde los vecinos<sup>46</sup> (propuesto formalmente por el Intendente) quien, luego de diversas evaluaciones y la votación ciudadana, fue designado en el cargo. Jorge Campostrini fue el primer y único jefe de la policía local en la ciudad de La Plata que cumplió con ese requisito. Para ello se convocó a una audiencia pública (previa inscripción) y se publicaron los antecedentes del postulado en la web local y se realizaron asambleas y reuniones barriales.

En tercer lugar, se analizaron las normas y/o proyectos presentados, tanto por el Ejecutivo como el Legislativo disponibles en el Digesto municipal. En términos de interacción, puede

---

<sup>45</sup> <https://www.eldia.com/nota/2012-5-15-ponen-en-marcha-los-foros-vecinales-de-seguridad>

<sup>46</sup> <https://www.eldia.com/nota/2015-2-20-policia-local-proponen-como-jefe-a-comisario-de-los-hornos>

destacarse la Ordenanza N° 10979/12 mediante la cual se instituyeron las Jornadas del Parlamento de Mujeres (propuesta por Maia Luna del Frente Amplio Progresista). Las mismas se pensaron como un espacio para que las mujeres pudiesen debatir sobre sus problemáticas y presentar, ante el cuerpo deliberativo, iniciativas específicas. No obstante, la búsqueda por palabra clave en los portales de noticias del municipio o la consulta a ex Concejales y funcionarios, no arrojó resultados sobre el desarrollo de esos canales.

Respecto al Presupuesto Participativo, si bien la normativa que lo creó data del 2008, en 2012 se brindó la posibilidad de convocar a los vecinos a través de reuniones barriales para discutir y votar el reglamento participado, es decir, las reglas que, a partir de allí, regirán la política pública. Si bien no se pudo acceder a la norma que estableció dicho procedimiento, sí fue posible analizar el contenido del primer reglamento gracias al material suministrado por el entonces Secretario, Carlos Sortino.

El reglamento incorporó la figura del Foro Consultivo, el cual está conformado por dos vecinos electos en las Asambleas Barriales cuyas funciones, entre otras, son las de deliberar y resolver sobre el reglamento del Presupuesto Participativo correspondiente al ejercicio siguiente al de su constitución y fiscalizar la ejecución de los proyectos elegidos en la Consulta Popular.

#### *A modo de cierre*

El recorrido por el corpus dio cuenta de aspectos similares a los identificados respecto de las de transparencia, sobre todo vinculados a cierta informalidad de los canales y espacios para la interacción e inclusión social. Si bien durante los cuatro años se registraron algunas instancias para la interacción con la ciudadanía, como el Sistema de Atención al Vecino, el Parlamento de Mujeres, las asambleas del Presupuesto Participativo o los foros de seguridad, la realidad es que los mismos no muestran resultados palpables para identificar su alcance real. A su vez, se observa la presencia mayoritaria de canales institucionales tradicionales como los teléfonos, mails o las oficinas públicas.

El Presupuesto Participativo (política por excelencia para la interacción), representa una excepción a los escasos resultados relevados ya que la web da cuenta de diversas alternativas para generar contacto y recabar las demandas o controles (como Facebook, email, teléfono).

A su vez, las asambleas barriales, no sólo constituyen un espacio propicio para el intercambio y la vinculación entre vecinos y funcionarios, sino también para la gestión de otros espacios participativos. En ese sentido, la creación del Foro Consultivo mediante el cual se puso a disposición la elaboración colaborativa del Reglamento Participado y la elección de los representantes para el foro en cuestión, representan un ejemplo de ello.

Finalmente, otra instancia relevante en la que se solicitó la participación ciudadana y se generó un diálogo constructivo fue la propuesta del jefe de la Policía Local el cual, no sólo surgió como un miembro destacado de la comunidad (del barrio de Los Hornos) sino que se puso a disposición de la misma toda la información pertinente.

#### **6.4.2 Participación en el ciclo de políticas públicas**

La búsqueda a través de la web municipal dio cuenta de algunos (escasos) espacios u oportunidades para intervenir de alguna u otra manera en el ciclo de políticas públicas. Tal como se sostuvo en el capítulo cuarto, la inclusión ciudadana en la discusión de la política pública no necesariamente involucra todo el proceso, pero sí al menos alguna etapa. Debe observarse el grado de incidencia que ello tiene en la decisión final, así como en la posible corrección del rumbo de una política. Finalmente, los efectos reales de la participación, constituyen un eje central para evaluar la calidad de la misma.

En ese marco, el Presupuesto Participativo se erigió como un estandarte de la gestión encabezada por Pablo Bruera, sostenida y profundizada (sobre todo en términos presupuestarios) durante los cuatro años analizados. Desde la página de dicha política pública se observa, por ejemplo, un instructivo en donde se detalla de qué manera y en qué instancias, la ciudadanía puede intervenir. Al ser un modelo asambleario, los vecinos pueden presentar, discutir y definir proyectos propios y/o conocer, discutir y definir proyectos presentados por otros vecinos. Para ello, sólo deben asistir a la asamblea correspondiente y participar del plenario de su barrio. A su vez, hayan asistido o no a los plenarios, pueden participar de la votación final para elegir el o los proyectos.

Por otro lado, si bien la web no muestra canales específicos, los vecinos pueden participar del proceso de evaluación de la política, no sólo en las instancias deliberativas y electorales, sino también durante la ejecución y finalización de la obra. Generalmente estas acciones se

concretan telefónicamente o de manera presencial en las oficinas del Presupuesto Participativo (a lo que luego se sumó la página de Facebook) aunque no constan registros de las mismas o de correcciones de rumbo producto de esa intervención.

Tal como se mencionó al momento de analizar los canales de vinculación, el Reglamento Participado constituye un espacio muy importante para que los ciudadanos se involucren en un aspecto central de toda política pública: su regulación normativa. Además, cuentan con la posibilidad de proponer y elegir a dos miembros del Consejo Consultivo quienes tendrían peso propio en futuras modificaciones del reglamento y en el control de la política.

Otra política pública que fue importante para la gestión y que generó algunas iniciativas de inclusión ciudadana fue la relacionada a la seguridad. En ese sentido, se observa en 2013 la creación del Sistema Municipal de Prevención y Protección<sup>47</sup> a través de seis programas: cámaras y centros de monitoreo; patrullas y control urbano; iluminación en espacios públicos; botón antipánico; corredores seguros; y foros de seguridad. No obstante, sólo puede accederse a información vinculada a dos de ellos: el botón antipánico y los corredores seguros, aunque la misma es escasa y sólo describe en qué consiste la política. El programa de Prevención y Protección permite vislumbrar, en virtud de sus áreas, que la participación ciudadana sería de gran relevancia para la definición, aplicación y evaluación de la política. No obstante, no se encuentran instancias que promuevan o favorezcan la inclusión de los vecinos. Sólo se registran correos electrónicos o teléfonos para consultas.

A través de los Foros de Seguridad, el municipio recurrentemente realizó convocatorias a vecinos para dialogar y buscar soluciones concretas conjuntamente con las autoridades municipales y provinciales, aunque tampoco se registran, más allá de alguna noticia, los efectos concretos de la participación.

Finalmente, el recorrido por los programas, planes y políticas desarrollados a lo largo del período como las licitaciones públicas, los proveedores municipales, el Consejo de Prevención Ciudadana los Residuos Secos, los Programas de Salud, entre otros muchos, sólo da cuenta de información publicitaria y ningún espacio o canal de participación real. No se

---

<sup>47</sup> <https://web.archive.org/web/20130809165045/http://www.municipalidad.laplata.gov.ar/component/content/article/31-novedades/402-sistema-municipal-de-prevencion-y-proteccion>

registran instancias de recepción de sugerencias y menos aún de co-producción que pudiese vincular estrechamente a la ciudadanía con el gobierno o su estructura administrativa para la incidencia en la toma de decisiones.

En segundo lugar, el recorrido por los portales de noticias permitió identificar acciones y declaraciones en sintonía con la intención de dinamizar espacios de participación e inclusión social. En ese marco, en mayo de 2012 Pablo Bruera inauguró los Foros de Seguridad como un mecanismo de ampliación de la participación ciudadana. El propio Intendente se manifestó señalando que el objetivo era incorporar un ámbito de formalidad para considerar la opinión de los vecinos en el diseño de las políticas de prevención de la Provincia<sup>48</sup>.

En noviembre de ese mismo año se identificaron declaraciones del Intendente en el marco de su votación en el Presupuesto Participativo. Allí el jefe comunal señaló que se estaba trabajando en todos los barrios de la ciudad a través de una política que promueve la democracia directa<sup>49</sup>.

También en 2012, se detectó una nota del diario El Día mediante la cual se informa respecto de los proyectos presentados en el marco del programa Banca 25 creado en 2010. La nota da cuenta que se presentaron un total de 29 propuestas de las cuales sólo 9 recibieron tratamiento y una fue aprobada (declaración de ciudadano ilustre)<sup>50</sup>. Un dato curioso es que no se presentaron propuestas en 2012 y, de hecho, no se registraron tampoco en el resto del período.

Por último, en diciembre de 2012, y a través del portal del espacio político GEN, se identificó el lanzamiento del Parlamento de Mujeres (iniciativa de la entonces concejal Maia Luna). En ese marco, diferentes referentes de la oposición se manifestaron a favor de la iniciativa ya que se constituyó como un espacio de debate y presentación de iniciativas por parte de las mujeres de la ciudad.

A la hora de identificar las áreas o espacios formales dentro de la estructura gubernamental relacionados con la inclusión ciudadana en el proceso de políticas públicas se recurrió nuevamente al organigrama municipal disponible en la web municipal. En el mismo no se

---

<sup>48</sup> <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2012-5-14-bruera-pondra-en-marcha-los-foros-vecinales>

<sup>49</sup> <https://www.treslineas.com.ar/plata-pablo-bruera-voto-presupuesto-participativo-n-758560.html>

<sup>50</sup> <https://www.eldia.com/nota/2012-5-27-proyectos-para-uso-de-la-banca-25-en-el-concejo-deliberante>

observaron espacios específicos para la inclusión ciudadana, más allá del reservado para el Presupuesto Participativo.

El repaso por el Digesto municipal dio cuenta de escasas normas o iniciativas que brindasen oportunidades formales de inclusión ciudadana en el ciclo de políticas públicas. Más allá del Presupuesto Participativo (aprobado en 2010) y del reglamento participado, se identificó la Ordenanza N° 10979/12 mediante la cual se instituyeron las Jornadas del Parlamento de Mujeres, aunque las mismas no evidencian continuidad ni resultados concretos.

La falta de regulación de los procesos participativos y, sobre todo, la informalidad de los canales utilizados, tanto por los concejales como por los miembros del Ejecutivo municipal marcan la ausencia de instancias formales de inclusión ciudadana. A su vez, ello impide conocer los resultados concretos de dicha participación, fundamentalmente a la hora de analizar la incidencia real sobre las decisiones o la planificación de las políticas públicas.

Dada la escasa información que pudo recogerse tanto de la web y el Digesto municipal como de los portales de noticias, los testimonios de informantes claves (funcionarios y concejales) del período analizado fue sumamente importante para completar las vacancias sobre el tema. En ese marco, se pudo entrevistar a cuatro ex concejales de diferentes bloques de la oposición y a tres funcionarios del Ejecutivo local con el objeto de conocer, entre otros aspectos, cuestiones relacionadas con la vinculación ciudadana y su inclusión en alguna instancia del ciclo de políticas públicas.

En relación a la inclusión ciudadana como parte de las decisiones gubernamentales, el Presupuesto Participativo fue el ejemplo citado por todos los entrevistados, aunque con sensaciones y miradas distintas. En ese sentido, Carlos Sortino fue contundente al afirmar que dicha política pública se constituyó como una forma de acotar la discrecionalidad del gobierno a partir de la participación ciudadana. Señaló, en reiteradas oportunidades, que no sólo los vecinos participaban mediante las asambleas, sino también, a través de la gestión con otras áreas del municipio cada vez que la problemática excedía las atribuciones del Presupuesto Participativo (entrevista, 18 de marzo 2012). No obstante, también reconoció que la articulación con las diferentes áreas municipales fue un tema sobre el cual no se pudo avanzar fuertemente durante la gestión.

Por otro lado, comentó que, pese al aumento constante de la participación en términos nominales, la gente se mostraba sumamente egoísta ya que, una vez alcanzada la obra individual, en general no volvían a participar (entrevista, 18 de marzo 2012). En cuanto a las posibilidades de incidencia, más allá de la presentación, discusión y elección de proyectos, el ex funcionario señaló que se utilizaba el espacio asambleario para que diferentes funcionarios municipales pudiesen dialogar con los vecinos.

Asimismo, mencionó la importancia del Foro Consultivo, aunque reconoció que la respuesta por parte de los vecinos no fue la esperada ya que se evidenció falta de compromiso a la hora de presentarse a las reuniones y cumplir con las funciones de los responsables electos. También mencionó que en 2012 se intentó generar canales digitales (asambleas virtuales) a través de Facebook, pero ello no tuvo buenos resultados (entrevista, 18 de marzo 2012). Finalmente, hizo referencia a una propuesta elevada al entonces Intendente Pablo Bruera para la construcción de un programa de fortalecimiento institucional a partir de la participación en las asambleas barriales del Presupuesto Participativo. La idea del programa era, entre otras cosas, la lucha contra la corrupción. La propuesta fue analizada por el Intendente, aunque luego no se concretó.

Maia Luna fue concejal representando al espacio Libres del Sur y desde su banca reconoció que presentó diversos proyectos para incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones, aunque en general no fueron aceptados, a excepción de las jornadas relacionadas con el Parlamento de Mujeres (ordenanza N° 10979/12). En términos generales la ex funcionaria describió que la gestión de Pablo Bruera se caracterizó, entre otras cosas, por la ausencia de espacios de interacción con los vecinos, en especial de carácter formal (entrevista, 28 de abril 2022).

También como concejal por la oposición, en esta oportunidad por el Frente Cívico y Social (UCR), Juan José Cardozo sostuvo no recordar que en el Concejo Deliberante se hubiesen tratado propuestas o proyectos sobre participación ciudadana. El contacto entre el cuerpo deliberativo y los ciudadanos era casi exclusivamente a través de los medios locales de comunicación, por las líneas telefónicas o el mail, aunque pocas veces esas demandas eran respondidas (entrevista, 10 de abril 2022).

En el ámbito de la seguridad, Guillermo Escudero fue designado como secretario de Seguridad entre los años 2013 y 2015. El ex funcionario reconoció que uno de sus objetivos al frente del área fue la de institucionalizar los canales y espacios de acción de la Secretaría, particularmente en relación a las demandas ciudadanas. No obstante, por diferentes motivos nunca pudo hacerlo (entrevista, 19 de mayo 2022). Respecto de los Foros de Seguridad, reconoció que, si bien al inicio funcionaban bien, luego perdieron efecto y se reconvirtieron en asambleas autoconvocadas.

Uno de los aspectos que más criticó el entonces secretario, fue la falta de compromiso de ciertas áreas del municipio, especialmente del concejo Deliberante, en el tratamiento de los temas de seguridad. En ese sentido, les reclamó mayor territorialidad y escucha con el vecino. Finalmente, y más allá de sus intenciones originales, Escudero reconoció que la mayor parte de los espacios de intercambio, diálogo e interacción se daban informalmente en el cara a cara.

Por último, Jorge Campostrini representó un caso particular dentro del equipo de gestión del municipio platense ya que en 2015 fue designado, mediante la votación ciudadana, como jefe de la Policía Local. En ese marco, señaló que parte de su modelo de gestión se basó en la convocatoria permanente a vecinos, organizaciones y militantes políticos para escucharlos y generar transformaciones en materia de seguridad (entrevista, 16 de febrero 2022). Si bien reconoció que algunas de esas reuniones luego se transformaron en políticas públicas, no supo precisar cuáles, aunque recaló la importancia de la participación ciudadana como modo de control de las acciones públicas.

#### *A modo de cierre*

Tanto el análisis de los espacios institucionales, como las declaraciones en portales de noticias y las entrevistas a funcionarios, dieron cuenta de escasos canales formales destinados a involucrar al ciudadano en el proceso decisorio. A excepción del Parlamento de Mujeres, la Banca 25 (sancionada en 2010), los Foros de Seguridad (parcialmente) o el Presupuesto Participativo, no fue posible identificar canales de interacción en donde los vecinos pudiesen intervenir real y concretamente para transformar su propia realidad.

Por otro lado, incluso en aquellos ejemplos positivos sobre el tema, cuesta encontrar información referida a los modos en los que dicha participación generó un cambio real en el ciclo de política pública. Tal vez el único ejemplo destacable en ese sentido haya sido el Reglamento Participado y las obras del Presupuesto Participativo, así como algunas iniciativas o propuestas realizadas tanto por la oposición como el oficialismo, pero que no alcanzaron a concretarse.

Un dato no menor radica en la insistencia de los canales informales como medio de relacionamiento entre funcionarios y vecinos. El cara a cara, las visitas a los barrios o asambleas, la convocatoria de grupos vecinales o las reuniones en el municipio parecen haber marcado el período analizado. El principal inconveniente de dicha metodología es la ausencia de información registrada, de datos o referencias que den cuenta de las demandas, explicaciones o resultados concretos producto de dichos encuentros.

### **6.4.3 Disponibilidad de información pública**

Tal como se sostuvo a lo largo del cuarto capítulo, el acceso permanente a información de calidad sobre los procesos decisorios es un elemento indispensable para el empoderamiento ciudadano y, por tanto, para una participación ciudadana real. En lo referido a la web oficial el recorrido por la misma dio cuenta de condiciones similares a las identificadas para las estrategias de transparencia. En líneas generales se observa información de tipo publicitaria o propagandística casi sin explicaciones sobre los procesos y sin convocatorias a la participación, el aporte o la discusión ciudadana. Un ejemplo de lo anterior es el Sistema Informativo Municipal<sup>51</sup> el cual se constituyó como una especie de portal de noticias municipal cuyo contenido no profundiza en las decisiones sino simplemente informaba lo que el gobierno había hecho o estaba proponiendo.

En esa misma línea se identificó un espacio denominado “difusión”<sup>52</sup> que da cuenta del perfil informativo de todo el período en cuanto pone a disposición noticias e información vinculada a la promoción de las decisiones. Algo curioso de este espacio es que la mayoría del material son fotos de folletería distribuida en la vía pública o en las oficinas gubernamentales. En

---

<sup>51</sup> <https://web.archive.org/web/20120716044723/http://www.simlaplata.com.ar/>

<sup>52</sup> <https://web.archive.org/web/20140402174945/http://www.salud.laplata.gov.ar/prevencionydifusion>

general pegados en la web y en otros casos disponibles para su descarga en pdf. No hay espacios para la contribución ciudadana y la información presentada no se actualiza, además de que representa sólo publicidad o anuncios de medidas futuras (como calendarios de vacunación o propagandas sobre el dengue).

Un caso intermedio es el representado por el Sistema Municipal de Prevención y Protección lanzado en 2013 el cual, a partir de un boletín informativo presenta las seis políticas que forman parte del programa. El lado negativo es que cuatro de ellas no muestran más información que un breve detalle de sus objetivos. Lo positivo es que en las dos restantes, es posible acceder a información precisa y pertinente sobre las acciones y objetivos de la política e incluyen medios de contacto como el mail o formularios online.

Finalmente, en lo referido al Presupuesto Participativo, su página brinda información contundente respecto de sus objetivos, acciones y modos de participación, así como de la normativa que la regula. Presenta el calendario de las asambleas, el listado de proyectos presentados y luego elegidos, y establece diferentes canales de interacción como el Facebook, el mail, el teléfono y, por supuesto, el cara a cara en las oficinas. No obstante, el sitio carece de información respecto del avance de obra o los resultados finales, así como de los debates producidos en las asambleas.

A diferencia de otros componentes, el recorrido por los portales de noticias no arrojó resultados concretos ni declaraciones, entrevistas o anuncios de funcionarios del gobierno municipal vinculados al acceso a la información. Tampoco fue posible identificar denuncias por parte de la oposición o la ciudadanía. No se registró tampoco la cobertura de actos o eventos que pudiesen dar cuenta de políticas o iniciativas sobre el tema o, al menos, respecto de la postura de los funcionarios sobre ello.

Algo similar a lo descripto anteriormente sucedió al momento de indagar en el Digesto local ya que no se registran proyectos, pedidos de informe o normas sancionadas que hagan referencia al acceso a la información pública o participación.

Ante la falta de información disponible en el Digesto, la consulta a los informantes claves, contribuyó a esclarecer y ratificar parte del análisis desarrollado en el presente. En líneas

generales, los entrevistados no recuerdan iniciativas sobre acceso a la información pública ni de incentivos a la participación (más allá del Presupuesto Participativo). Los informantes vinculados con la oposición coincidieron en que la gestión se caracterizó, entre otros aspectos, por la falta de respuesta a los pedidos de informe e información pública.

En ese sentido se destacan algunas declaraciones de Leonardo Rocheteau (concejal por el Frente Amplio Progresista) quien sostuvo, en relación al Presupuesto Participativo que, si bien lo considera una buena herramienta, nunca estuvo de acuerdo con su funcionamiento al que caracterizó como “punteril” (entrevista, 15 de mayo 2013). Indicó que ello derivó en conflictos entre los vecinos como consecuencia de la utilización del aparato político, situación que desde su espacio político denunciaron permanentemente. Por otro lado, remarcó que oportunamente presentó diversos proyectos de ordenanzas, por ejemplo, para un mayor control vecinal de las obras (a través de la creación de una Comisión de Fiscalización de Obras para el Presupuesto Participativo).

Por su parte, Maia Luna destacó que la gestión encabezada por Pablo Bruera realizó enormes esfuerzos por simular políticas participativas, pero sin impacto real en la vida de los vecinos. A su vez, sostuvo que la gestión nunca respondió a los pedidos realizados desde su espacio político. A modo de ejemplo referenció denuncias en relación a obras supuestamente propuestas por los vecinos que nunca fueron concretadas (al día de hoy figuran calles asfaltadas de barrios que todavía tienen camino de tierra frente a sus casas, contrario a lo que dicen los planos que datan de esa Gestión); y montos desproporcionados destinados a entidades que jamás fueron debatidas ni rindieron cuentas (por ejemplo, la Casa de las Mirabal, donde finalmente salió a la luz la cantidad de dinero mensual que recibían y no era acorde a las actividades o funciones que allí debían ocurrir), entre otros aspectos (entrevista, 28 de abril 2022)..

A la hora de consultar con ex funcionarios del oficialismo, se identificó un patrón común respecto de la preeminencia de los canales informales y el asambleísmo como metodología de vinculación con los vecinos. Por su parte Guillermo Escudero reconoció que luego de la suspensión de los Foros de Seguridad, los vecinos generaron sus propias instancias para poder dialogar con las autoridades policiales de cada barrio y con los funcionarios municipales (entrevista, 19 de mayo 2022).

Por otro lado, Jorge Campostrini desde la jefatura de la Policía Local manifestó que la estrategia elegida para vincularse con la ciudadanía, además de las convocatorias vecinales, era a través de los medios locales de comunicación. Diariamente se desarrollaban diferentes declaraciones y se transmitía información sobre las acciones, políticas y preocupaciones bajo su responsabilidad (entrevista, 16 de febrero 2022). Coincidió con Escudero en cuanto a la necesidad de generar instancias de participación y diálogo entre los vecinos, el Ejecutivo y el Concejo Deliberante para mejorar la política pública.

#### *A modo de cierre*

El repaso por el corpus seleccionado en relación al acceso a la información pública para la participación ciudadana dio cuenta de algunos aspectos similares a los encontrados a la hora de relevar las estrategias de transparencia. En primer lugar, escasos canales de información que no fuesen meramente propagandísticos o declarativos. Una web poca atractiva y sin espacios de interacción que permitiese el pedido de información o datos. También se reconoce la ausencia de normas específicas sobre acceso a la información pública, así como diversos proyectos presentados por la oposición que no fueron tratados (a excepción del Parlamento de la Mujer).

A su vez, el Presupuesto Participativo y las políticas de seguridad parecen haber encabezado las políticas en donde se registró mayor información y algunos canales formales de comunicación (email, teléfono u oficinas) aunque no se identificaron respuestas o resultados concretos. El modelo asambleario, tanto formal como, fundamentalmente informal, fue protagonista del período analizado como modo de relacionamiento, escucha y acción política.

Finalmente, la información relevada, tanto en la web como en el Digesto, no brindan explicaciones y datos contundentes, actualizados y de fácil reutilización, sino más bien, expresiones de deseos, objetivos y/o propuestas.

### **6.5 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Julio Garro (2015-2019)**

Al igual que lo planteado para el período 2011-2015, a lo largo de las próximas páginas se analizarán las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los

componentes que la definen y complejizan. En ese marco, se relevó información pertinente relacionada con dichos componentes: existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno (cuyo objetivo sea incidir en la política pública); la inclusión ciudadana en el ciclo de política pública (en términos de coproducción); y la disponibilidad y acceso a la información pública (para brindar información pertinente, accesible, periódica, actualizada y en formato abierto para el empoderamiento ciudadano).

El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, el Digesto local, los portales de noticias y los informantes claves. Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

### **6.5.1 Canales de interacción**

Nuevamente se recurrió en primera instancia a la web oficial con el objeto de analizar las modificaciones impulsadas por la gestión encabezada por Julio Garro a través de la incorporación de nuevas tecnologías y formatos. La nueva página institucional muestra condiciones de acceso y navegación más propicias para los ciudadanos ya que la disposición de la información y los espacios interactivos se muestran más cercanos a la lógica de la web 2.0. En lo relacionado a los canales de interacción, además de los tradicionales como el mail o el teléfono (mucho menos protagonistas que en la etapa anterior), se reconoce el uso de las redes sociales.

Durante el 2016 se mantuvo el link de atención al vecino en donde se los deriva a las delegaciones barriales (de modo presencial o telefónica) o a la defensoría del consumidor (presencialmente en las oficinas del órgano). Eso cambió a partir de 2017 y el link pasó a derivar hacia una guía de trámites, trámites online y contactos, mientras que las delegaciones y defensoría pasaron a formar parte del link servicios al ciudadano.

Se identifica un aumento de las noticias de carácter informativo en la página central de la web durante los primeros años de gestión las que no disponen de espacios para comentarios, sugerencias o algún tipo de interacción.

Más allá de la modernización de la web local, no se identificaron espacios virtuales concretos para la interacción con la ciudadanía, más allá de los correos electrónicos de funcionarios y/o áreas municipales, o las redes sociales institucionales. En términos presenciales, tampoco fue posible observar la disponibilidad de canales de intercambio por fuera de las delegaciones barriales y la solicitud de reuniones en las oficinas gubernamentales.

Tomando como ejemplo el Presupuesto Participativo en tanto uno de los espacios de intercambio más importantes, es destacable que durante 2016 el link de dicha política desapareció. Al recuperarse durante 2017, el mismo muestra un contenido meramente informativo y no establece ninguna instancia de diálogo. A su vez, la gestión decidió eliminar las asambleas barriales (ámbito por excelencia para el diálogo) y reemplazarlas por un sistema totalmente online en donde sólo se admite la presentación y posterior votación de un proyecto<sup>53</sup>. El único medio de contacto es el correo electrónico de la Secretaría.

Finalmente, se identificó la inauguración de un espacio físico de encuentro denominado Centro de Atención al Vecino (CAV) que, a partir de 2017 fue establecido con la intención de generar un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y el municipio. Los responsables de dicho espacio tenían la misión de incorporar las demandas, reclamos o sugerencias del vecino al acceso al Sistema de Atención Vecinal. Más allá de ello, la realidad marca que en la web no se encuentran registros de su actividad ni canales alternativos para su implementación. Tampoco se observan resultados concretos ni la apertura de otros centros más allá del referenciado anteriormente.

En relación a los Foros de Seguridad, tampoco se encuentran registros de su continuidad o reemplazo. Dentro del programa Ciudad Segura se identifican algunas acciones que parecieran dar cuenta de la intención de vinculación con la ciudadanía como las visitas de los vecinos al Centro de Operaciones y Monitoreo (mediante las cuales se explican las tareas que realizan los operadores municipales y los oficiales de la Policía Local). Según información oficial, los vecinos tienen la oportunidad de conversar con los agentes municipales y funcionarios, con el objetivo de manifestarles sus inquietudes en materia de seguridad o

---

<sup>53</sup> <https://web.archive.org/web/20170427085127/https://presupuestoparticipativo.laplata.gob.ar/#/>

evacuar dudas vinculadas al tema. No obstante, no aparecen registros formales de ello ni otros canales alternativos para generar el vínculo.

En segundo lugar, los portales de noticias aportaron gran cantidad de noticias, declaraciones e información para complementar el corpus seleccionado. En abril de 2017, el portal Todo Provincial recogió declaraciones del Intendente Julio Garro en relación a la inauguración del Centro de Atención Vecinal. Allí el funcionario se manifestó señalando que dicho espacio tenía el objetivo de escuchar de primera mano la opinión del vecino para agilizar los trámites y beneficiar a las familias. Si bien es presentado como un ámbito de escucha, no hay referencias sobre cómo se implementaría la misma y cuáles podrían ser las consecuencias. Tampoco se registran informes ni noticias posteriores.

Ese mismo año, el Intendente y sus funcionarios relanzaron el Presupuesto Participativo luego de su suspensión durante 2016. En ese marco Garro (2017b) definió a la política en cuestión como “una versión más transparente, inclusiva y participativa”. Agregó luego, “confiamos en el Presupuesto Participativo como una herramienta ciudadana para ejercer la democracia directa, por eso decidimos establecer reglas claras y dejar atrás un pasado que no aportaba seguridad ni transparencia”. En la misma línea el entonces director del Presupuesto Participativo Emiliano Calanna (2017) expresó que “el sistema ejecutado hasta el año 2015 evidenció muchas fallas, ya que hubo obras que no se ejecutaron por su factibilidad, es por ello que ahora los proyectos fueron evaluados previamente por profesionales y técnicos”. Más allá de la web confeccionada específicamente para el Presupuesto Participativo, no se registran instancias de interacción, sobre todo considerando la eliminación de las asambleas barriales (tema sobre el cual ningún funcionario dio explicaciones).

Por último, en 2018 el municipio presentó, ante el Concejo Deliberante, el anteproyecto para un nuevo Código de Convivencia Ciudadana. A su vez, propuso un esquema de discusión para involucrar a los vecinos de distintas zonas de la ciudad con el fin de incorporar sus propuestas. En ese sentido Garro (2017a) señaló que “el nuevo Código va a ser el resultado del trabajo de toda la comunidad platense, la propuesta es hacerlo entre todos”. Para ello, se planificó un ciclo de talleres participativos vecinales según diferentes zonas de la ciudad para recibir las inquietudes y sugerencias. Más allá del proyecto presentado finalmente ante el

Concejo Deliberante, no se encontró información sobre las propuestas específicas que surgieron de los talleres.

A la hora de analizar el Digesto local, fue sumamente complejo encontrar normas específicas que alienten la participación ciudadana, particularmente en relación a los canales de interacción. Una excepción podría ser el anteproyecto de Código de Ordenamiento Urbano en el que se previeron los talleres participativos como instancia de escucha y la Ordenanza N° 11769/18. Ésta última busca visibilizar la violencia de género mediante una propuesta cultural y de prevención, información y sensibilización contra el femicidio. Para ello se insta a convocar a las distintas organizaciones de mujeres, feministas y todas aquellas que trabajen en pos de prevenir, asistir y sancionar la violencia de género para determinar de manera consensuada cuáles serán los lugares públicos a intervenir con los bancos rojos.

Finalmente, si bien el Presupuesto Participativo fue sometido a cambios estructurales (de forma y de fondo), no fue posible identificar normativa alguna que formalizase los mismos, principalmente en relación a la supresión de las asambleas. Tampoco se encontró información respecto de algún tipo de diálogo con la ciudadanía al respecto ni explicaciones o fundamentos de la decisión por parte del gobierno

#### *A modo de cierre*

El recorrido por el corpus seleccionado en relación a las instancias o canales de interacción ciudadana dan cuenta de la convivencia entre modalidades presenciales y virtuales aplicadas en diferentes políticas públicas. Por otro lado, según las propias declaraciones de los funcionarios, el desarrollo de más y mejores vínculos que garanticen una mejor participación fue un tema importante para la gestión.

Por otro lado, fue posible identificar menos referencias a la concreción de reuniones o asambleas (el Presupuesto Participativo es un ejemplo de ello), así como un uso más continuo de las tecnologías digitales para achicar las distancias. No se observa la continuidad de los Foros de Seguridad y los espacios presenciales como los Centros de Atención Vecinal, no arrojan resultados concretos que permitan analizarlos en relación a la interacción con los ciudadanos.

Los talleres participativos en el marco de la discusión por el Código de Ordenamiento Urbano representan un caso interesante en el que el gobierno convocó a la ciudadanía para intervenir, aunque no se encontraron registros de sus resultados.

La web muestra un formato más accesible, dinámico e interactivo con mayor información y con algunos canales de vinculación como las redes sociales y los mails de los órganos o funcionarios municipales, pero ningún otro.

Es destacable que no se relevaron normativas específicas y sólo fue posible encontrar referencias secundarias a instancias de interacción. Por otro lado, la modificación del Presupuesto Participativo no figura entre la normativa municipal.

### **6.5.2 Participación en el ciclo de políticas públicas**

El recorrido por la web local dio cuenta de diversos espacios en donde el gobierno insta a que la ciudadanía se involucre y participe de las decisiones, aunque un elemento presente durante todo el período es la ausencia de información respecto los resultados de las convocatorias (a excepción del Presupuesto Participativo 2017). Esto conspira contra la calidad de los espacios participativos y, fundamentalmente, impide conocer el impacto real de los mismos.

En lo que respecta al Presupuesto Participativo, el mismo representa una instancia directa en la que la ciudadanía puede incidir en la definición de ciertas obras públicas con un fuerte impacto presupuestario. A su vez, a través de las asambleas podían trasladar demandas y solicitar la intervención de otras áreas de gestión municipal. Durante 2016 el link del Presupuesto Participativo desapareció, reincorporándose al año siguiente, pero sin generar ninguna instancia de intervención en el ciclo de políticas públicas más que a través de la presentación de proyectos y la votación virtual. Se eliminaron las asambleas y sólo se ejecutó durante el año 2017.

Otra instancia reconocida como una forma de incidir en el ciclo, son los talleres participativos relacionados con el Plan Estratégico 2030 en donde vecinos y referentes de instituciones debatieron sobre la planificación y el crecimiento de la ciudad. Según fuentes oficiales el trabajo allí realizado permitió identificar, organizar y priorizar proyectos de infraestructura,

así como definir propuestas urbanísticas, ambientales, sociales, fiscales y de gobernabilidad. Dicho espacio constituye una oportunidad para que los vecinos se involucren en la etapa de planificación de la política pública a partir de un diagnóstico específico y propuestas iniciales presentadas ante instituciones referentes. Finalmente, se desarrolló una mesa de diálogo para poner en común el resultado de los debates y plantear nuevas problemáticas.

En 2019 se identifica un espacio específico para los talleres participativos relacionados con el nuevo Código de Ordenamiento Urbano en donde se invita a los vecinos a formar parte para intercambiar ideas y propuestas en pos de construir la ciudad “entre todos”<sup>54</sup>. La página muestra gran cantidad de información sobre la propuesta, un calendario con las convocatorias, un link para inscribirse a los talleres (que se desarrollan en cada barrio) y diferentes resúmenes de los debates y propuestas desarrollados en los mismos (un pdf descargable). También habilita una opción de participación a distancia a partir de cuatro ejes de discusión.

Por otro lado, el registro digital de las ordenanzas, resoluciones y expedientes del Digesto municipal no arrojó ninguna iniciativa específica sobre el tema. Incluso, tal como se señaló anteriormente, las modificaciones realizadas al Presupuesto Participativo no fueron formalizadas mediante acto administrativo. Por otro lado, la aprobación final del Código de Ordenamiento Urbano fue realizada con posterioridad al período analizado en la presente y la convocatoria a la participación ciudadana fue realizada directamente por el Ejecutivo.

Más allá de lo anterior, es posible reconocer que en diversas ordenanzas o expedientes se registran menciones a la inclusión de la ciudadanía, aunque más como una declaración de principios que como una propuesta puntual. Un ejemplo de lo anterior es la ordenanza N° 11362/16 cuyo objetivo es informar a los estudiantes de los colegios secundarios acerca del funcionamiento parlamentario, fomentar la participación ciudadana y elaborar propuestas que aborden temáticas de interés común.

En tercer lugar, en el análisis de las noticias o declaraciones plasmadas en diferentes portales de noticias, permitió identificar diversas afirmaciones sobre algunas áreas o políticas

---

<sup>54</sup> <https://web.archive.org/web/20190829105807/https://convivencia.laplata.gob.ar/>

implementadas por el municipio en donde el rol ciudadano se percibe como clave para las mismas. Una de ellas es el Presupuesto Participativo en donde el Intendente en reiteradas oportunidades se manifestó a favor del rol activo del ciudadano, sobre todo, a partir de la nueva metodología implementada en 2017. En ese sentido, declaró en reiteradas oportunidades ratificando su convicción sobre la importancia de transparentar la política y facilitar la participación ciudadana<sup>55</sup>.

Una iniciativa importante para la gestión fue el debate por el nuevo Código de Ordenamiento Urbano. En ese sentido Julio Garro (2018a) señaló que “el nuevo Código va a ser el resultado del trabajo de toda la comunidad platense, la propuesta es hacerlo entre todos”.

En la misma línea Garro (2018b) sostuvo que “El mismo día que elevamos el proyecto para que el Concejo Deliberante trate el nuevo Código de Convivencia, lo ponemos en consideración de los vecinos, saliendo barrio por barrio, para que lo debatan y aporten ideas”. Luego señaló que el proyecto busca “dejar por escrito los valores que queremos impulsar y qué tipo de convivencia queremos tener los platenses. Nos concentramos en el futuro de la Ciudad que queremos construir entre todos”.

Más allá de la información obtenida en la web, el Digesto y los portales de noticias, se recurrió al Organigrama municipal con la intención de identificar las estructuras administrativas y de gestión vinculadas con el tema en cuestión. En este caso, se indagó en las áreas gubernamentales para identificar la presencia o ausencia de espacios cuyos objetivos y funciones pudiesen generar o promover espacios de inclusión en el ciclo de política pública. Como dato preliminar, es importante destacar que, si bien la información sobre funciones y objetivos de las áreas se encuentra disponible<sup>56</sup>, desde el organigrama municipal no es posible acceder a información sobre las políticas implementadas. Ello dificulta conocer a ciencia cierta si las funciones se cumplen o sólo quedan como expresiones de deseo.

Un dato importante es que el organigrama fue modificado al inicio de la gestión y luego no sufrió grandes cambios. En ese sentido se destaca la Secretaría de Planificación Estratégica, una de cuyas funciones es la de promover la participación comunitaria en el apoyo y

---

<sup>55</sup> <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2017-4-18-presentaron-el-presupuesto-participativo-2017-los-vecinos-podran-votar-on-line>

<sup>56</sup> <https://web.archive.org/web/20190330201220/https://www.laplata.gob.ar/#/transparencia/organigrama>

fortalecimiento de proyectos integrales municipales. Dependiente de dicha Secretaría, se encuentra la Dirección General de Fortalecimiento Territorial que busca, entre otras cosas, consolidar una ciudad integrada e inclusiva, donde los ciudadanos tengan igual acceso a oportunidades de desarrollo, mediante la intervención del espacio público y la infraestructura en servicios, revirtiendo el carácter informal de estos sectores.

La Secretaría de Educación propone participar en las relaciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales destinadas a fomentar políticas culturales que tiendan a impulsar actividades vinculadas a las distintas expresiones de la cultura popular.

Por otro lado, desde la Secretaría de Salud se plantea tomar intervención en todo lo vinculado con la política sanitaria a desarrollar en el ámbito municipal, a fin de mejorar la calidad de vida de la población sobre la base de los principios de la solidaridad, la participación comunitaria y la justicia social. También planificar y concertar las políticas sanitarias tendientes a la mejora de la salud individual y colectiva, utilizando como instrumento esencial la planificación participativa.

La Secretaría de Modernización establece como parte de sus funciones la de generar nuevos espacios que promuevan una ciudad participativa, integradora e inclusiva e impulsar la innovación de productos, servicios y procesos, así como crear ámbitos donde los ciudadanos participen a través de espacios como los laboratorios de innovación ciudadana.

La Secretaría de Políticas Públicas en Seguridad y Justicia sólo menciona brevemente algunos objetivos que podrían asociarse a la inclusión ciudadana. Entre ellos el de articular las relaciones con organizaciones no gubernamentales del ámbito profesional, judicial, académico y social.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo de la Comunidad busca establecer un sistema de interrelación con las instituciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias generando condiciones para su desarrollo y participación en los planes y programas sociales. También fortalecer el desarrollo de las organizaciones comunitarias posibilitando un registro de las mismas, facilitando su crecimiento, capacitación e interrelación y propiciando su participación en la ejecución de los programas y acciones de la Secretaría.

La Secretaría de Relaciones Políticas e Institucionales establece entre sus objetivos el de desarrollar políticas públicas vinculadas con la promoción de la participación institucional y comunitaria.

Finalmente, el diálogo con diferentes informantes claves (como ex funcionarios y concejales) resultó importante para conocer, no sólo su posición sobre los temas aquí abordados sino también, aquellas políticas o decisiones que no fueron registradas en la web oficial o el Digesto. En ese sentido, al consultar con el entonces secretario del Presupuesto Participativo, Emiliano Calanna afirmó que dicha política representa un espacio adecuado para incluir a la ciudadanía en el proceso decisorio, pero para ello debían realizarse algunas modificaciones (entrevista, 20 de febrero de 2017). Una de ellas fue la eliminación de las asambleas y su reemplazo por un sistema online de presentación y votación de proyectos. Al consultarle sobre la pérdida del espacio de diálogo e intercambio, el funcionario respondió que ello se debió a la intromisión de punteros políticos que desvirtúan las asambleas y direccionan las votaciones.

Juan José Cardozo (presidente del bloque Cambiemos entre 2015 y 2017) manifestó que, en términos generales, la participación ciudadana siempre fue un concepto presente para la gestión, particularmente porque ello era parte de la estrategia política a nivel nacional y provincial (entrevista, 10 de abril de 2022). Más allá de lo anterior, señaló que por el Concejo Deliberante no pasaron proyectos específicos sobre el tema. La única excepción que señaló el entonces concejal fue un proyecto presentado por Florencia Roller (Cambiemos) para la elección por voto directo del ciudadano de los delegados municipales. Según relató el entrevistado, la iniciativa fue mal vista por el oficialismo quien pidió la expulsión de Rollie del bloque (entrevista, 10 de abril de 2022). Si bien dicho pedido no prosperó, el proyecto quedó relegado al olvido. Otro proyecto similar fue el de la elección directa del defensor ciudadano (no recuerda quien lo presentó) pero al igual que todas las propuestas similares, fue rechazada por el oficialismo.

También fue posible dialogar con José Andiarena quien fuera Subsecretario de Control Administrativo de la Secretaría de Salud entre los años 2017 y 2020. Al momento de consultarle por la inclusión ciudadana en las decisiones tomadas por el área, el entrevistado señaló que la falta de información sobre el funcionamiento de los centros primarios de

atención generó la necesidad de un diagnóstico. Éste se realizó de manera participativa ya que se dialogó con los vecinos en territorio para conocer por qué no asistían a dichos centros y cuáles eran las necesidades de cada localidad (entrevista, 20 de junio de 2022). Esos espacios de intercambio permitieron desarrollar políticas como una plataforma web con información actualizada y transparente sobre los servicios de los centros, así como canales de escucha (tanto formales como informales).

#### *A modo de cierre*

El recorrido por el corpus marca que, si bien la participación ciudadana en la política pública pareciera haber sido uno de los ejes de gestión del gobierno de Julio Garro (tanto por las declaraciones de funcionarios como por las notas periodísticas), se han registrado pocas iniciativas específicas sobre el tema. Al mirar el organigrama, se identificaron diversas áreas cuyas funciones parecieran dar señales positivas en términos de participación ciudadana, aunque al momento de corroborar las acciones concretas solo algunas presentaban información al respecto.

La puesta a discusión del Código de Ordenamiento Urbano a través de los talleres participativos representó una excepción a la falta de instancias de inclusión en el ciclo de políticas públicas. No obstante, luego de su convocatoria no se identificaron sus consecuencias concretas y tampoco otras instancias posteriores. Incluso el Presupuesto Participativo, no sólo fue modificado eliminando las asambleas barriales, sino que sólo se ejecutó en uno de los cuatro años de gobierno (pese a que siempre tuvo partida presupuestaria).

Por otro lado, más allá de algunas asambleas autoconvocadas por vecinos para discutir temas de seguridad, pareciera haber primado los modelos informales por sobre aquellos institucionales, organizados y sistemáticos.

### **6.5.3 Disponibilidad de información pública**

Tal como se sostuvo para las estrategias de transparencia, el cambio en la estética y lógica de la web municipal en 2016 trajo aparejado nuevos espacios y contenidos vinculados al acceso a la información pública. Lo primero a destacar es el aumento exponencial de la cantidad de

información que el sitio comenzó a publicar, sobre todo a partir de 2017. No obstante, casi la totalidad de la misma presenta características propagandísticas o publicitarias ya que sólo da cuenta de las acciones desarrolladas o por ejecutarse, así como respecto de las intenciones u objetivos futuros sin detalles o datos pertinentes.

En segundo lugar, el establecimiento de ejes informativos (áreas de importancia para la gestión) resulta relevante como ordenador para quienes consumen la información en la web. A su vez, se multiplicaron los motores de búsqueda y se ordenó de mejor manera la información. Se puso a disposición el organigrama reformado, el link para las licitaciones públicas se mantuvo y se informó sobre los presupuestos 2017 y 2018.

Se incluyó el link al portal de datos abiertos cuya información, pese a cierta actualización, nunca se amplió, complementó o diversificó. Los datos que allí pueden observarse son descriptivos de las características generales de la ciudad, pero ninguno brinda explicaciones o detalles sobre cuestiones de fondo ni da cuenta sobre las políticas públicas.

Respecto del Presupuesto Participativo se destacan varias situaciones. Durante casi todo el 2016 el link de dicha política se encontró suspendido<sup>57</sup>, reanudándose a partir de 2017 con la información del nuevo procedimiento, aunque sin explicaciones sobre el porqué de los cambios. A su vez, tampoco se incluyó ningún relevamiento de las obras realizadas con anterioridad ni de aquellas que, según funcionarios del gobierno, se encontraban inconclusas o carecían de factibilidad técnica para su concreción.

Tal vez el punto más importante en el que la gestión efectivamente puso a disposición información de calidad, accesible, pertinente y actualizada fue en el marco de los talleres participativos para la planificación del plan La Plata 2030 y, posteriormente, aunque en menor medida, para la discusión del nuevo Código de Ordenamiento Urbano.

En cuanto al formato de la información, si bien se incorporaron recursos digitales y se mejoró la comunicación visual de la información (a través de contenido audiovisual, por ejemplo), en general se encuentra texto enunciativo sin posibilidades de acceder o descargar datos

---

<sup>57</sup> Al ingresar se lee la siguiente leyenda: “La información de esta sección está siendo actualizada. Sepa disculpar las molestias”.

concretos (en algunos casos aparecen folletos en pdf). Incluso el portal de datos abiertos brinda la posibilidad de acceder a las planillas de Excel, pero su lectura resulta confusa y compleja.

Como complemento de la información relevada en la web local, se recurrió nuevamente a los portales de noticias con el objetivo de identificar anuncios, noticias o declaraciones relacionadas con el acceso a la información pública. En ese marco, uno de los temas que mayor repercusión mediática tuvo en la ciudad fue el lanzamiento del Portal de Datos Abiertos ya que el mismo se produjo como consecuencia del impulso del gobierno nacional e impactó en diversos municipios. En ese marco, Julio Garró (2017) señaló que: “En este nuevo sitio publicamos los datos con los que cuenta el Estado y que, a partir de ahora, están a disposición para que puedan ser usados y compartidos por los verdaderos dueños de esta información que son los vecinos” y remarcó que “nos va a brindar un conocimiento actualizado sobre el funcionamiento de los servicios que brindan cada una de las áreas municipales”.

En ese mismo sentido, el entonces secretario de Modernización, Federico Ortiz, comentó: “Tomamos la decisión de poner la información al servicio del ciudadano, estableciendo un nuevo paradigma de comunicación entre el sistema político y el vecino”. El funcionario concluyó señalando que el portal “se sostiene en los pilares transparencia, participación y colaboración”.

En cuanto a los marcos regulatorios del acceso a la información pública es importante aclarar que la ciudad de La Plata no generó ninguna normativa específica sobre el tema (en sintonía con la provincia de Buenos Aires). No obstante, el análisis del Digesto municipal dio cuenta que, entre febrero y marzo de 2018, se sancionaron la Ordenanza N° 11629/18 y el Decreto N° 392/18 que configuran un avance en la materia. Mediante la primera el municipio adhirió a la Ley N°15.000 de la provincia de Buenos Aires sobre el sistema de declaraciones juradas patrimoniales para los funcionarios y agentes del sector público. Por otro lado, el Decreto reglamentó la Ordenanza mencionada y estableció las funciones y competencias de la Oficina de Fortalecimiento Institucional en la materia.

Finalmente, los informantes claves mostraron algunas contradicciones o, al menos, miradas encontradas. Por un lado, Juan José Cardozo (jefe del bloque Cambiemos) reconoció serias dificultades internas para el acceso a la información pública, particularmente de la oposición. Pedidos de informe nunca respondidos, expedientes “cajoneados”, proyectos nunca debatidos y ocultamiento de datos (entrevista, 10 de abril de 2022).

José Andiarena destacó como uno de los logros de la gestión de la Secretaría de Salud la puesta en valor del portal mediante el cual se logró transparentar la información, lo que permitió que muchos vecinos conozcan las acciones y posibilidades del área para que los ciudadanos puedan elegir mejor (entrevista, 20 de junio de 2022).

Por último, Emiliano Calanna remarcó que los cambios introducidos por la gestión al Presupuesto Participativo respondieron, entre otros factores, a la escasa información recibida del gobierno saliente y a la necesidad de transparentar la política para el vecino (entrevista, 20 de febrero de 2017).

#### *A modo de cierre*

La descripción de los elementos que conforman el corpus seleccionado da cuenta de un elemento común a todo el período: el aumento exponencial en la publicación de noticias e informes de la gestión. Es indudable que ello representó una mejora respecto de la etapa anterior y que su ordenamiento y sistematización colaboraron con un mejor aprovechamiento de ello. Ahora bien, al desmenuzar sus características, se observa que conserva rasgos propagandísticos y no da cuenta ni genera explicaciones sobre los procesos o decisiones.

A su vez, se reconocen áreas en donde se adolece de información como sucede con el Presupuesto Participativo o los presupuestos municipales (con la salvedad del 2017 y 2018). La ausencia de información sobre los motivos de la eliminación de las asambleas y respecto de las irregularidades identificadas por la nueva gestión, generan un debilitamiento de las decisiones o, al menos, un mayor cuestionamiento.

Es importante resaltar que la falta de normativa específica impidió un mejor desenvolvimiento de las herramientas de participación. Si bien se sostienen los canales formales tradicionales, no se facilitan espacios alternativos, sobre todo digitales para la

petición de información. Sólo se brinda la posibilidad de realizar trámites online, replicando la lógica de un gobierno electrónico, pero alejado de un verdadero gobierno abierto.

## **6.6 Comunicación electoral y de gobierno de Pablo Bruera (2011-2015)**

El período 2011-2015 implicó el último mandato de Pablo Bruera al frente de la municipalidad de La Plata. La elección de 2011 representó su consolidación como una de las figuras más representativas del peronismo platense, aunque, la tragedia del 2 de abril de 2013 y ciertas diferencias con la conducción nacional del espacio, lo alejaron del rumbo inicialmente marcado.

Con el objetivo de sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental, se relevó información sobre los elementos que componen dichas dimensiones de la comunicación política. Por un lado, las campañas electorales, a través de la definición de la agenda electoral y la construcción de los discursos e imagen de campaña. Por el otro, la construcción del mito de gobierno a través de los niveles que lo conforman como elementos influyentes en sus funciones y objetivos (sustantivo, secundario e incremental).

### **6.6.1 La campaña electoral.**

Para sistematizar las estrategias de comunicación electoral se definió un corpus constituido por los portales de noticias (para identificar declaraciones, anuncios, posicionamientos de los candidatos en relación al establecimiento de los temas de la agenda electoral, la construcción de discursos e imagen de campaña); los informantes claves (para conocer, a través de los candidato, funcionarios y/o jefes de campaña, los detalles de la estrategia electoral); y las piezas comunicacionales (con el objeto de analizar los contenidos de publicidades, spots, gráficas digitales en relación a la construcción de la imagen de campaña). Las técnicas de recolección de información fueron la observación indirecta y las entrevistas.

A continuación, se abordará la información recogida durante la campaña 2011 con el objeto de identificar los elementos constitutivos de su imagen, así como de los temas de agenda.

### 6.6.1.1 Definición de la agenda

El primer elemento analizado en búsqueda de la construcción de la agenda fueron los portales de noticias. En ellos se identificaron diversas notas periodísticas fueron recogiendo las declaraciones, intenciones y promesas de campaña del entonces candidato a Intendente Pablo Bruera, particularmente en relación a los temas de agenda que marcarían su segunda gestión.

Luego de obtener el 33% de los votos en las PASO, al interior del espacio conducido por Bruera se planteó como uno de los temas de agenda, el acercamiento con Cristina Fernández de Kirchner<sup>58</sup> y la captación de los votantes cuyos espacios políticos no superaron el umbral de las primarias. Fuentes oficiales aseguraron que uno de los temas de la campaña era reforzar el modelo político desarrollado durante el primer mandato de Bruera y sumar a aquellos ciudadanos que no estuviesen identificados con las restantes alternativas<sup>59</sup>.

En una entrevista realizada por Canal 26, Bruera relató algunas de sus propuestas de campaña entre las cuales se encontraban la creación de una policía local y sostuvo que la inseguridad era uno de los temas más importantes que el vecino reclama al gobierno. Insistió constantemente en la articulación de esfuerzos con la provincia para trabajar en la prevención<sup>60</sup>. Finalmente hizo referencia a la necesidad de fortalecer y profundizar los foros de seguridad y el control social, no sólo de las fuerzas de seguridad, sino también del propio Intendente.

Finalmente, y a diez días de la elección de octubre, Pablo Bruera brindó una nota al canal de noticias TN donde se refirió a los municipios como instancias que deben hacerse cargo de tareas que antes eran impensadas como la seguridad. Manifestó que su intención era la de dar continuidad al trabajo realizado a partir de la instalación de cámaras, la limpieza de baldíos y la participación y el control ciudadano. Hizo referencia también a programas sobre empleo e inclusión y, fundamentalmente a la idea de profundizar el modelo<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Bruera llegó a la intendencia como parte de un partido vecinalista y durante la campaña de las PASO desarrolló una estrategia separada del kirchnerismo.

<sup>59</sup> <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-75874/>

<sup>60</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=kT1rG-eGaiU>

<sup>61</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=Vn0KUDGf7ec>

Por otro lado, y a los efectos de conocer los lineamientos y estrategias de campaña durante el 2011, fue posible entrevistar a Mario Rodríguez, jefe de campaña de Pablo Bruera. En ese sentido, el entrevistado señaló que la campaña tuvo dos objetivos: el primero consolidar la participación de los vecinos en la cosa pública. El segundo, fortalecer el liderazgo de Pablo Bruera a nivel local con proyección provincial y nacional. Manifestó que la estrategia comunicacional se planteó como un balance de gestión, con continuidad y desafíos novedosos para el próximo mandato (entrevista, 27 de marzo de 2022).

En cuanto a los ejes que estructuraron la agenda electoral los mismos fueron tres: cercanía y pertenencia a la gestión, a través de frases como “el gobierno somos todos” o “La Plata Ciudad De Todos”; rendición de cuentas (mostrando que se había cumplido con los compromisos asumidos); y una invitación a seguir juntos.

En virtud del escaso desarrollo de las redes sociales en ese momento, se trabajó con una estrategia territorial a través de un diario de gestión que incluía el balance y las diferentes propuestas que se entregó bajo puerta.

A la hora de repasar los valores que impulsaron la campaña y que formaron parte de la agenda electoral, tanto para la identificación como para la diferenciación, Rodríguez señaló que los mismos fueron la cercanía, la empatía y la gestión participativa y transparente (entrevista, 27 de marzo de 2022).

En cuanto a las piezas comunicacionales que formaron parte de la campaña electoral, fue posible identificar una serie de spots publicitarios sobre temas como seguridad, Presupuesto Participativo, trabajo y transporte que parecieran conformar parte de las principales propuestas<sup>62</sup>.

En líneas generales, la tónica de los spots es la de seguir juntos para profundizar el cambio iniciado en 2007 con el slogan “sigamos juntos”. Respecto al tema seguridad, la propuesta que ingresa a la agenda es la instalación de cámaras de seguridad; en relación al Presupuesto Participativo el candidato propuso fortalecerlo a través de aumentar al doble la partida destinada; sobre la temática trabajo, la propuesta es la generación de puestos de trabajo a

---

<sup>62</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=y-ft\\_vK2yR4](https://www.youtube.com/watch?v=y-ft_vK2yR4)

partir de los polos industriales y el turismo; y en relación al transporte, se plantea la ampliación de las líneas y servicios, así como la presentación del boleto único.

### **6.6.1.2 Construcción de los discursos e imagen de campaña**

Para intentar relevar los discurso y la imagen de campaña, se recurrió en primer lugar a los portales de noticias. En diferentes entrevistas y declaraciones el Intendente reforzó, a partir de los temas introducidos en la agenda electoral, una imagen de campaña alineada con el gobierno nacional y provincial, pero fundamentalmente, basada en lo conseguido hasta el momento. Desde ese lugar, se multiplicaron (sobre todo luego de las PASO) los discursos en los que el candidato hizo referencia a la necesidad de la unidad, de trabajar en pos de generar inversiones y puestos de trabajo (con especial énfasis en el turismo).

En una nota concedida al medio local 27N Bruera profundizó el discurso de alineación con el gobierno nacional y provincial y ratificó la idea de profundizar lo hecho hasta el momento<sup>63</sup>. La premisa respecto de la inversión en parques industriales y el desarrollo turístico parecieran ser parte innegociable del discurso electoral.

Finalmente, se advierte en diferentes entrevistas y discursos, un incremento paulatino de las referencias al peronismo y al kirchnerismo en términos elogiosos. Este punto fue una diferencia respecto de la campaña previa a las PASO y pareciera dar cuenta de una estrategia de identificación con el espacio político imperante tanto en la provincia de Buenos Aires como en la nación.

Retomando la entrevista realizada a Mario Rodríguez respecto de la construcción de la imagen e identidad del candidato y su espacio, el mismo señaló que la identidad se construyó a partir de tres ejes: cercanía, empatía y escucha. Destacó que ello se logró gracias, entre otras cosas, a una campaña de proximidad, de puerta a puerta (entrevista, 27 de marzo de 2022). La imagen y el discurso de campaña giraron en torno a la vinculación entre ciudadanía y gobierno a partir de la construcción conjunta de la ciudad.

---

<sup>63</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=4n4SIRuPDFc>

A su vez, según lo dialogado con Rodríguez, la necesidad de fortalecer una gestión que cuatro años atrás había “dado el golpe” derrotando a un dirigente histórico como Julio Alak, era imperante en la renovación del 2011. De ahí que los esfuerzos se orientaron a mostrar una imagen amplia, democrática y participativa de Bruera, convocando a todos los sectores a formar parte del proyecto.

Por último, las piezas analizadas en el componente anterior refuerzan la construcción de un candidato de cercanía, abierto al vecino y comprometido con la construcción colaborativa. Los spots refuerzan la idea de sostener el cambio iniciado en 2007 y los éxitos conseguidos. Publicidad gráfica con frases como “si el cambio te gustó, avancemos juntos”<sup>64</sup> o “decile sí a La Plata” el entonces candidato intentó generar un sentido de pertenencia para involucrar al vecino.

#### *A modo de cierre*

A la hora de analizar la campaña electoral a partir de los temas que el espacio político encabezado por Pablo Bruera intentó instalar en la agenda, el recorrido por el corpus permite encontrar algunos puntos importantes. En primer, lugar la idea de profundizar el cambio iniciado en 2007 a través de un Intendente que escucha a la gente y que propone un modelo de gestión basado en la cercanía, la participación y la transparencia. Gran parte de los spots buscan reflejar los éxitos del primer mandato para profundizar los logros alcanzados entre todos.

En segundo lugar, respecto de las políticas específicas, la seguridad fue uno de los temas más recurrentes, así como el Presupuesto Participativo y las lógicas participativas en general (los slogans “el gobierno somos todos” o “La Plata Ciudad De Todos” dan cuenta de ello).

Lo anterior parece indicar que la construcción de la agenda electoral de Pablo Bruera giró en torno a la idea de profundizar lo logrado “entre todos”, particularmente a través de temas relacionados con la participación ciudadana y la seguridad comunal.

---

<sup>64</sup> [http://laotracaradelpatacon.blogspot.com/2011\\_08\\_01\\_archive.html](http://laotracaradelpatacon.blogspot.com/2011_08_01_archive.html)

En relación a la construcción discursiva, la misma se identifica alineada a los temas de agenda, haciendo especial hincapié en la generación de sentido de pertenencia entre vecinos y ciudadanos. También se observa, tanto en las piezas comunicacionales como en las declaraciones a medios, una tendencia a involucrar a los vecinos en la profundización del modelo nacional y del proyecto local.

Ese posicionamiento discursivo derivó en la imagen de un candidato de cercanía, dispuesto a escuchar al vecino y preparado para abrir las puertas del municipio a otros espacios políticos. Bruera se encargó de mostrarse como parte de un cambio necesario de profundizar y alineado a las políticas y la figura de Cristina Kirchner (sobre todo luego de las PASO).

## **6.6.2 La comunicación gubernamental**

Para sistematizar las estrategias de comunicación gubernamental se definió un corpus constituido por los portales de noticias (para encontrar declaraciones, anuncios, posicionamientos de los candidatos en relación a los valores y prioridades que definen el mito de gobierno y orientan la toma de decisiones); los discursos de apertura de sesiones ordinarias (para identificar la presencia de valores, promesas o evaluaciones de gestión relacionadas con la construcción del mito de gobierno); el sitio web oficial (para registrar las decisiones, políticas públicas y programas relacionadas con los valores e ideales que componen el mito de gobierno); y los informantes claves (para conocer los detalles vinculados con el proceso de construcción del mito de gobierno, así como las definiciones de política pública). Las técnicas de recolección de información fueron el análisis de discurso y las entrevistas.

A continuación, se presentan los resultados del relevamiento realizado en el periodo 2011-2015 para los tres niveles de la comunicación gubernamental: el sustantivo, el secundario y el incremental.

### **6.6.2.1 El mito de gobierno**

#### **Nivel sustantivo**

Es pertinente recordar que el nivel sustantivo es aquel en el que predominan los valores e ideas que respaldan las decisiones posteriores de un gobierno. Juegan un papel clave a la hora

de establecer instancias de diferenciación o rechazo e, incluso, en la legitimación social de un mandato.

Diferentes portales de noticias recogieron declaraciones y discursos en los que el Intendente o sus funcionarios definieron, propusieron o anunciaron medidas con arreglo a los valores definidos en la campaña. El portal Realpolitik publicó el discurso de asunción en diciembre de 2011 en el cual Pablo Bruera destacó el inicio de una nueva etapa y agradeció a la oposición por el trabajo en conjunto del período anterior. También recordó la importancia de la participación del vecino para el crecimiento de la ciudad<sup>65</sup>. A su vez, anunció que se trabajará en la consolidación de una ciudad para todos los platenses (haciendo referencia a la separación entre los habitantes del casco fundacional y la periferia).

Finalmente, el reelecto mandatario expresó su alegría por haber puesto a la ciudad de pie y manifestó su intención de transformarla en una ciudad de vanguardia para lo cual convocó a todos los sectores para lograr la paz social<sup>66</sup>.

En otras entrevistas, al referirse al Presupuesto Participativo el Intendente resaltó el valor de la participación como instancia de control y transparencia para colaborar con el Estado. Allí solicitó el acompañamiento de la ciudadanía, pero también su control para no cometer los mismos errores del pasado.

En segundo término, la web institucional aporta algunos espacios en donde los slogans de campaña se repiten y donde, a través de noticias y convocatorias, se insta a la participación del vecino, pero, fundamentalmente, se muestran acciones que ponen en valor la ciudad. A su vez, luego de las inundaciones, estos espacios son monopolizados por programas, políticas e información referida a las obras de infraestructura y programas de contingencia. Sigue presente el valor de hacer entre todos lo que necesita la ciudad, así como la idea de profundizar los logros obtenidos.

---

<sup>65</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=06lOpVkcgTo>

<sup>66</sup> <https://lagrancapital.com/2012/01/11/pablo-bruera-volveremos-a-ser-una-ciudad-de-vanguardia/>

Sobre el final del período de gobierno, se identifican declaraciones en notas publicadas en la web que buscan destacar como valor la necesidad de la unidad política en pos de las elecciones.

Un elemento interesante, aunque no determinante, del corpus seleccionados estuvo conformado por los discursos de apertura de sesiones ordinarias, ya que permite identificar los valores que intentaron configurar el mito de gobierno durante los cuatro años de la última gestión de Pablo Bruera.

En primer lugar se relevó la frecuencia absoluta de palabras en los discursos, lo que arrojó como resultado que las más repetidas durante los cuatro años fueron: ciudad (106), La Plata (92), seguridad (13), obras (13), oportunidad (11) y participativo (9) durante 2012; ciudad (39), dolor (7), solidaridad (6) y víctimas (4) en 2013; ciudad (86), La Plata (62), trabajar (19), obras (17), seguridad (14) y futuro (8) en 2014; y ciudad (86), La Plata (53), trabajo (19), policía (16), seguridad (16), obras (12) y modelo (8) en 2015.

Muchas de las palabras mencionadas en los discursos remiten a los temas de agenda presentados en la campaña (como seguridad, policía y participativo) y otras tantas a la construcción discursiva y de imagen (como futuro, oportunidad, obras, modelo).

La combinación entre dos palabras permitió el armado de bigramas que intentaron dar cuenta del sentido de las mismas. Así, en el discurso 2012 los bigramas más utilizados fueron ustedes saben (19), presupuesto participativo (9) y parque industrial (8). En 2013 se destacan quiero agradecer (6) y quiero decirles (4). En 2014 se reiteran bigramas como ustedes saben (14) y se incorpora otro sobre el mercado central (7). Finalmente, en 2015 nuevamente se destacan expresiones como ustedes saben (11), junto a otras como república Argentina (9) y gobierno nacional (8).

Los bigramas marcan algunas combinaciones referidas a la agenda electoral y a los valores de gestión, pero muchos otros son coyunturales (algunos en relación a las inundaciones del 2 de abril, otras respecto de momentos electorales y la necesidad de acercarse al gobierno nacional).

Finalmente, a partir de un glosario de palabras claves relacionadas con las estrategias de transparencia y participación ciudadana, se intentó identificar su presencia en los discursos como complemento del corpus hasta aquí analizado. En ese sentido, en 2012 sólo se observan palabras como datos (4), control (2) y diálogo (1); en 2013 escuchar (3); en 2014 vecino (4), abierto (3), control (3), denuncias (2), diálogo (1) y rendición (1); en 2015 control (8), diálogo (5), corrupción (2), abierto (1) y vecino (1).

Pocas referencias específicas a transparencia y la mayoría de ellas como referencia al control (interno o externo) de las acciones de gobierno. La lectura de los discursos permite afirmar que esas referencias tienen un tinte positivo, es decir, el control como una instancia de empoderamiento para el ciudadano y no como denuncia. En cuanto a la participación se destacan conceptos como diálogo y escucha que fueron parte de la campaña electoral como parte de la imagen del candidato y del inicio de su segundo mandato.

Como complemento a la información recolectada, se buscó dialogar con diversos informantes claves relacionados con la gestión encabezada por Pablo Bruera. En ese sentido, Carlos Sortino destacó la importancia del compromiso ciudadano, aunque reconoció que muchas veces el vecino no logra involucrarse y por ello es fundamental que el estado brinde las herramientas para alcanzar ese objetivo (entrevista, 18 de marzo 2012).

En ese mismo sentido se expresó Guillermo Escudero al señalar la importancia del cara a cara, de la atención al vecino y de escuchar sus reclamos, particularmente en lo relacionado a la seguridad. Algo similar manifestó Jorge Campostrini cuando se refirió a la importancia de convocar a todos las instituciones que desempeñan roles claves en los barrios para avanzar en la resolución de los problemas cotidianos. El trabajo colaborativo con los vecinos fue, según el ex jefe de la Policía Local de La Plata, uno de los ejes de su gestión, así como un pedido explícito del intendente (entrevista, 16 de febrero 2022).

### **Nivel secundario**

El nivel secundario representa las grandes acciones y políticas públicas que dan cuenta (o deberían hacerlo) de los valores del proyecto político. A través de ellos se refuerza el mito de gobierno como consecuencia de la identificación entre ciudadanos, valores y acciones concretas.

Los medios locales publicaron notas sobre diversos anuncios y acciones como las asambleas del Presupuesto Participativo, los Foros de Seguridad y la Policía Local, entre otros temas que referencian los valores hasta ahora descritos.

En una entrevista otorgada a la radio local Keops, el Intendente manifestó que el Presupuesto Participativo, tal como lo habían anunciado en la campaña, iba a ser una pieza clave, no sólo para que el vecino vote las obras, sino para que se involucre en la planificación de la ciudad. Allí mismo anunció el incremento del presupuesto destinado a dicha política pública y relató las obras realizadas gracias a la misma durante 2011. También señaló que dicha política es una marca de su gestión que da cuenta de la manera y de un estilo de gestión que permite, entre otras cosas, sacarle el poder discrecional al funcionario<sup>67</sup>.

En una nota recogida por el portal QM noticias, Bruera destacó la ampliación del sistema de prevención y protección comunal y la inminente llegada de la Policía Local. Aseguró que estos eran los principales temas de preocupación de los vecinos y que por ello el municipio debía hacerse cargo<sup>68</sup>. Destacó principalmente el uso del ciudadano de los botones antipánico.

Tal como se sostuvo en cada instancia de análisis de la web municipal, la información se presenta con un tinte propagandístico o publicitaria durante todo el período. De ahí que fuesen múltiples los anuncios de obras, programas, políticas y acciones estratégicas (y cotidianas) de la gestión. En ese sentido, es posible señalar como grandes anuncios los referidos al Presupuesto Participativo, a la Policía Local, los Foros de Seguridad, las obras hidráulicas, el sistema municipal de prevención y protección, el Plan General de Gestión de Emergencias y, en menor medida, acciones culturales, deportivas y recreativas.

Al ingresar a cada noticia o link, sólo se encuentra información publicitaria en donde, con poco nivel de detalle, se narra las acciones desarrolladas o proyectadas. En algunos casos (como el Presupuesto Participativo) se incorporan algunos documentos, pero en general ello no sucede para el resto de las grandes líneas de trabajo.

---

<sup>67</sup><https://www.youtube.com/watch?v=X7v-TLz1UJQ>

<sup>68</sup><https://www.youtube.com/watch?v=y7wSxgz2RYM>

Esas áreas o políticas responden a las propuestas o lineamientos definidos en la campaña y representan parte de los valores expresados en la misma. No obstante, luego del 2 de abril, las obras hidráulicas<sup>69</sup> y el sistema de prevención tomaron un protagonismo superior al resto de las políticas (cambio en la agenda gubernamental). Esto representa un cambio significativo en las políticas previamente desarrolladas y en las propuestas realizadas durante la campaña.

Por último, algunos informantes claves aportaron su mirada respecto de los valores de la gestión encabezada por Pablo Bruera. En ese sentido, Jorge Campostrini señaló que la puesta a consideración de los vecinos de la elección del jefe de la Policía Local fue un acto democrático y legitimador. Implicó otorgarle un rol activo a la ciudadanía en una decisión importante dentro de un área central y que representaba una de las políticas más promovidas por el Intendente (entrevista, 16 de febrero 2022).

### **Nivel incremental**

El nivel incremental está conformado por el conjunto de acciones cotidianas a través de la puesta a disposición de información y de las narraciones respecto de lo que hace o decide.

Fueron varias las notas y declaraciones de funcionarios en los que se anuncian medidas concretas y acciones cotidianas, fundamentalmente referidas al Presupuesto Participativo, la Policía Local y a las obras hidráulicas (de 2013 en adelante). También se destacan inauguraciones, lanzamiento de programas, actos conmemorativos y festivos, entre otras cuestiones que hacen a la cotidianeidad de una gestión.

El portal La Data TV realizó una entrevista al jefe comunal en el marco de la inauguración de una caseta de seguridad. En ella destacó que ello respondió a una demanda de los vecinos del barrio y a la articulación con la provincia. A su vez, admitió que se profundizará la instalación de cámaras y centros de monitoreo, así como de infraestructura para abordar la inseguridad<sup>70</sup>.

Otros ejemplos destacables son la inauguración, en 2014, de la nueva terminal de contenedores del puerto de La Plata; la celebración de convenios y reuniones con diferentes

---

<sup>69</sup> <https://web.archive.org/web/20151009080231/http://hidraulica.laplata.gov.ar/>

<sup>70</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=xAR0v4NciJK>

instituciones educativas; la inauguración de la primera farmacia gremial de la ciudad (2015) o la apertura de centros de salud en barrios de la ciudad. Respecto de este último caso, en julio de 2015, el Intendente manifestó que durante los cuatro años habían podido construir una salita por año gracias a la participación de los vecinos y la colaboración de la provincia. También explicó el funcionamiento de las mismas, principalmente en relación a su articulación con los diferentes programas municipales<sup>71</sup>.

En segundo lugar, la web oficial constituyó el canal por excelencia para dar cuenta de las acciones cotidianas, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo. Allí fue posible identificar gran cantidad de notas e informes respecto de acciones diarias del municipio como las relacionadas al calendario fiscal, festividades locales, eventos culturales, reuniones vecinales, operativos de control urbano, beneficios impositivos, convocatorias para votar en el Presupuesto Participativo, entre otros.

A su vez, es dable destacar que en la página principal de la web se observan diferentes slogans, algunos de carácter permanente y otros transitorios que parecen intentar reflejar los valores y la imagen construida durante la campaña. Entre los primeros se destacan “compartamos la ciudad” y “La Plata, ciudad para todos”, mientras que entre los transitorios se observan “obras, medidas y acciones para la ciudad” y “este verano disfrutemos la ciudad”.

Por otro lado, en múltiples noticias publicadas por el municipio (sobre todo en el marco de inauguraciones de obras), el Intendente se refiere en términos elogiosos a la ciudadanía en virtud de su participación y compromiso.

Finalmente, al consultar a ex funcionarios respecto de cómo se anunciaban las medidas o acciones diarias, todos coincidieron en que la página web y los medios locales eran los canales predilectos para informar. No obstante, tanto Carlos Sortino como Guillermo Escudero destacaron por sobre los canales formales, las reuniones informales, los encuentros cara a cara para dar cuenta de las acciones gubernamentales de todos los días. La idea de proximidad con el vecino y el territorio pareciera haber sido una de las notas distintivas impulsadas por la gestión, aunque adoleciendo de registros oficiales de lo expuesto en esos

---

<sup>71</sup> <https://www.eldia.com/nota/2015-7-20-inauguran-centro-de-salud-en-el-peligro>

espacios. Incluso, pese a la intención del ex Secretario de Seguridad respecto de institucionalizar las reuniones y de incentivar la presencia formal de los Concejales en el territorio (entrevista, 19 de mayo 2022), las mismas mantuvieron siempre su carácter informal.

Por su parte, mientras estuvo al frente de la Policía Local, Jorge Campostrini señaló que diariamente acudía a diferentes medios locales (sobre todo radios) para informar respecto de las medidas que su área venía desarrollando, así como los resultados de las asambleas barriales (entrevista, 16 de febrero 2022).

#### *A modo de cierre*

Tanto la información recogida en la web local como en los portales de noticias, así como las declaraciones de los informantes clave, los discursos de apertura y las piezas comunicacionales brindaron indicios del conjunto de valores, acciones y decisiones que construyeron o intentaron construir el mito de gobierno. En primer lugar, se reconocen las referencias constantes a las obras públicas como sustento de continuidad (sobre todo al inicio del segundo mandato) y como respuesta ante la catástrofe del 2 de abril. A su vez, tanto las políticas de seguridad como del Presupuesto Participativo se mantuvieron como las más referenciadas en casi todos los componentes del corpus. Esas dos áreas son las que en principio reflejaron los valores propuestos durante la campaña electoral y que luego se implementaron durante la gestión.

La web local dio muestra permanentemente de aquellas acciones cotidianas que ejecutaba el municipio, aunque en general, no dieron cuenta de los valores de la participación o el involucramiento (más allá de los slogans ya mencionados).

Finalmente, a la hora de repasar las palabras y/o expresiones más destacadas durante las aperturas de sesiones ordinarias, fueron pocas las que efectivamente se relacionan con los valores pregonados en la campaña y menos aún con las estrategias de transparencia y participación ciudadana. Tal vez, el punto más destacado en ese sentido hayan sido palabras como obras (sobre todo hidráulicas), seguridad y control (en términos positivos).

## **6.7 Comunicación electoral y de gobierno de Julio Garro (2015-2019)**

El período 2015-2019 implicó un cambio de rumbo en la dirección política de la municipalidad de La Plata a partir del triunfo del espacio Cambiemos. La reconfiguración del mapa político exige un análisis respecto de las estrategias comunicacionales que, por un lado, orientaron la campaña electoral que llevó a Julio Garro a la Intendencia y, por el otro, se implementó durante la gestión en búsqueda de su legitimación.

Con el objetivo de sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental, se relevó información sobre los elementos que componen dichas dimensiones de la comunicación política. Por un lado, las campañas electorales, a través de la definición de la agenda electoral y la construcción de los discursos e imagen de campaña. Por el otro, la construcción del mito de gobierno a través de los niveles que lo conforman como elementos influyentes en sus funciones y objetivos (sustantivo, secundario e incremental).

### **6.7.1 La campaña electoral.**

Para sistematizar las estrategias de comunicación electoral se definió un corpus constituido por los portales de noticias (para identificar declaraciones, anuncios, posicionamientos de los candidatos en relación al establecimiento de los temas de la agenda electoral, la construcción de discursos e imagen de campaña); los informantes claves (para conocer los detalles de la estrategia electoral); y las piezas comunicacionales (para analizar los contenidos de publicidades, spots y gráficas en relación a la construcción de la imagen de campaña). Las técnicas de recolección de información fueron la observación indirecta y las entrevistas.

#### **6.7.1.1 Definición de la agenda**

El primer elemento analizado para observar la definición de la agenda fueron los portales de noticias. En ese marco, fueron múltiples las participaciones, notas e informes que pudieron detectarse en medios locales en las que el entonces candidato Julio Garro se manifestó en términos de construcción de agenda electoral. Se observa una sinergia clara y contundente entre los temas planteados a nivel nacional y provincial y las propuestas desarrolladas por el nivel local (sobre todo, luego de las PASO). A su vez, uno de los ejes de esa construcción

discursiva fue el intento de instalación en la agenda social de la necesidad de un cambio frente a “un otro” caracterizado por la corrupción y la irresponsabilidad. De ahí que los principales temas presentes en los discursos y actos electorales fueran la transparencia, la rendición de cuentas, el compromiso con el otro y, en menor medida, la participación.

Unos días luego del triunfo en la interna del frente Cambiemos, Garro brindó una entrevista a la radio Keops en donde manifestó que el resultado electoral era una oportunidad para consolidar un cambio necesario a partir de una alternativa diferenciadora respecto del gobierno de turno. En cuanto a las propuestas, destacó como las más importantes la transformación del sistema de transporte público (carriles únicos) y la reasignación de recursos utilizados para recitales para destinarlos al sistema de salud, principalmente a través del SAME<sup>72</sup>.

Destacó permanentemente la necesidad de trabajar con sentido común y en coordinación con los diversos sectores políticos, tanto dentro de Cambiemos como con quienes no superaron las primarias.

En otra entrevista, Garro explicó con mayor detalle su propuesta de Metrobús o carriles exclusivos y consideró que la misma era el resultado de un pedido histórico de la ciudadanía, por ello sostuvo que iba a poner a consideración del vecino dicha alternativa. Como complemento propuso también la disponibilidad de bicicletas de uso gratuito y la descentralización administrativa del municipio.

En diálogo con el portal 221, y frente a la consulta sobre el Presupuesto Participativo, el entonces candidato se manifestó a favor, pero con cambios ya que, según su visión, la herramienta estaba politizada por la intervención y direccionamiento del Intendente. A su vez, señaló que era necesario dejar de invitar al vecino para que elija entre un semáforo o una parada de micro porque esas obras debe realizarlas el municipio<sup>73</sup>.

Finalmente fue posible identificar una nota realizada por TV Universidad en la que el entonces candidato menciona y explica brevemente sus propuestas de campaña. Al

---

<sup>72</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=4a6eZ6jvrMk>

<sup>73</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=8Fhx4-hD9kA>

mencionar los temas más importantes que debían ser atendidos en la ciudad señaló a la seguridad como prioritario y luego la infraestructura, las obras y el transporte público. También incluyó la generación de empleo como un tema que tradicionalmente no fue atendido por las gestiones pasadas. En materia de seguridad propuso un proceso de capacitación para la Policía Local a través de la creación de un Centro de Capacitación; en materia de infraestructura aseguró que el compromiso era asegurar que las obras se culminen a través de su control por parte de una Comisión de Seguimiento; en términos de transporte, jerarquizar el mismo, para lo cual la participación del vecino es clave; en materia de empleo trabajar con los jóvenes para que, luego de egresar de la Universidad puedan insertarse en la ciudad<sup>74</sup>.

Nuevamente fue sumamente importante la mirada de los informantes claves. Juan José Cardozo fue electo concejal en 2013 como parte del Frente Cívico y Social a través de la UCR. En 2015 formó parte de la campaña electoral que llevó a Julio Garro como Intendente, situación que lo colocó luego como jefe del Bloque oficialista entre 2015 y 2017. En ese contexto, al consultarle respecto de la estrategia electoral, el ex Concejal sostuvo que la misma fue pensada, dirigida, planificada y ejecutada desde el gobierno nacional a partir del enfrentamiento entre Macri y Cristina Fernández. Fue una estrategia marketinera a través de los “enlatados” que enviaban desde Capital Federal (entrevista, 10 de abril 2022).

Según el ex funcionario, no tuvieron posibilidades de pensar estrategias específicamente locales y el eje principal fue la corrupción, tanto del gobierno nacional como del municipal, a través de sendas denuncias y la presentación de una alternativa liberal, honesta y capaz para “salvar” al país.

En relación a las piezas comunicacionales, tanto los spots como los actos de campaña y las publicidades gráficas (folletos, afiches, volantes) tuvieron un eje común: la alineación con los candidatos nacionales y provinciales. En cada presentación pública, discurso frente a los vecinos o entrevistas, la sincronía discursiva y propositiva es notoria, en particular para con

---

<sup>74</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=qH5k84mpnWc>

la agenda encabezada por María Eugenia Vidal (de hecho, a la postre Garro sería uno de los Intendentes más fuertes de la gestión).

Lo anterior se vio reforzado por la planificación y ejecución de una campaña local nacionalizada, de ahí que no fuera posible identificar piezas comunicacionales específicas que reflejasen otros temas por fuera de la lucha contra la corrupción y el refuerzo por la diferenciación respecto del oficialismo.

Incluso, en su cierre de campaña el entonces candidato hizo varias referencias a posibles maniobras fraudulentas por parte del oficialismo y a la necesidad de que el vecino “cuide el voto” (misma tónica que a nivel provincial y nacional).

Finalmente, en el cierre de campaña dio cuenta de la necesidad de crear una auditoría municipal en manos de la oposición para que la misma controle los ingresos y egresos del municipio para ser transparentes y poner la cara contra la sociedad. Llevar transparencia y claridad a la gente para ganar la confianza perdida con el vecino<sup>75</sup>.

#### *A modo de cierre*

El repaso por el corpus seleccionado permite establecer algunos temas que el espacio Cambiemos, a través de Julio Garro, intentó introducir en la agenda social. Comenzando por la corrupción del gobierno de turno, la falta de transparencia en el uso de los fondos públicos (como ítems compartidos con la provincia y la nación), hasta la seguridad, el transporte público y el SAME. Fueron persistentes las referencias a políticas que ya se venían aplicando en la Ciudad de Buenos Aires y que el candidato entendía podían mejorar la calidad de vida del vecino.

A su vez, tal como relata Juan José Cardozo, tanto en las piezas comunicacionales encontradas como en algunas notas periodísticas, se evidencia una agenda delineada por los candidatos nacional y provincial que “derramó” rápidamente en la ciudad de La Plata. Un ejemplo de ello está en la gran cantidad de veces que la candidata a gobernadora María Eugenia Vidal visitó la ciudad y se mostró junto a Garro.

---

<sup>75</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=FYXWHDnsP1M>

Por último, se reconoce un tenue llamado a la participación de los vecinos como instrumento colaborativo y de acompañamiento a la gestión, tanto desde las propuestas como del control.

### **6.7.1.2 Construcción de los discurso e imagen de campaña**

Los portales de noticias dieron cuenta de algunos elementos que permitieron complementar el análisis hasta aquí realizado. El portal 221 realizó una serie de entrevistas con todos los candidatos que superaron las PASO a través de quince preguntas. Durante la participación de Julio Garro puede destacarse la reiteración de la idea del control y seguimiento a las obras iniciadas por la gestión de Pablo Bruera, así como su complemento con otras que se consideran prioritarias. También se identifican reflexiones en torno a una mirada austera del gasto público y reivindicatoria de lo local (por ejemplo, con el reemplazo de los recitales por un espacio para artistas locales).

A la hora de hablar del Código de Ordenamiento Urbano, Garro se manifestó como un hombre de consenso e instó a todos los espacios políticos, a las instituciones y a la ciudadanía a conformar una mesa de trabajo para definir el rumbo a seguir. En el mismo sentido se refirió a otras propuestas como la recuperación de la ciudad de los niños o la transformación del zoológico.

Parte de su construcción discursiva giró en torno a la idea de una administración eficiente y transparente de los recursos públicos. En ese marco reiteró la idea de la auditoría municipal para que la ciudadanía sepa cómo se gasta el dinero. Otro elemento que se presenta como parte de su imagen fue la confrontación directa con Bruera en torno a la tragedia del 2 de abril y su reclamo de verdad sobre lo allí sucedido.

También fue posible identificar la idea del cambio y, fundamentalmente, la reconstrucción de la confianza en la política que el vecino perdió como elementos constantes en el armado de campaña.

Finalmente, una frase reiterada en los actos y entrevistas fue la idea de conformar el “mejor equipo de los últimos 20 años”, frase que se repite en casi todos los candidatos nacionales, provinciales y municipales del espacio Cambiemos<sup>76</sup>.

Por último, la gran mayoría de las piezas comunicacionales reflejaron la tónica expuesta por el ex Concejal Juan José Cardozo en relación a la nacionalización de la campaña ya que, tanto la folletería como los spots y las gráficas (incluso de los espacios de militancia) reflejaban los nombres Macri, Vidal y Garro. Un ejemplo de ello fueron una serie de carteles en la vía pública con la frase Macri=Garro (y la foto de ambos) o los ploteos donde se leía Mauricio y vos (sobre todo antes de las PASO). Los slogans de campaña y las frases repetidas por el candidato a Intendente también eran parte de esa estructura de campaña planificada desde el nivel nacional.

#### *A modo de cierre*

El recorrido por los diferentes elementos del corpus permite inferir que la construcción discursiva de Julio Garro durante la campaña electoral se basó en la estrategia nacional, no sólo en cuanto al formato de la misma sino también en relación a los spots, afiches, frases y contenido de muchas de las propuestas. Sobre todo, luego de las PASO, la idea del cambio como expresión de deseo de la ciudadanía parece haber sido el principal argumento junto a las diferentes acusaciones respecto de la corrupción e ineficiencia del oficialismo.

Otro elemento distintivo tiene que ver con el intento de construcción de una imagen de gestión participativa, colaborativa e inclusiva, no sólo de la ciudadanía, sino también de los diferentes espacios políticos.

### **6.7.2 La comunicación gubernamental**

Para sistematizar las estrategias de comunicación gubernamental se definió un corpus constituido por los portales de noticias (para identificar declaraciones, anuncios, posicionamientos de los candidatos en relación a los valores y prioridades que definen el mito de gobierno y orientan la toma de decisiones); los discursos de apertura de sesiones ordinarias

---

<sup>76</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=JUbu\\_bzHk-I](https://www.youtube.com/watch?v=JUbu_bzHk-I)

(para identificar la presencia de valores, promesas o evaluaciones de gestión relacionadas con la construcción del mito de gobierno); el sitio web oficial (para observar las decisiones (políticas públicas, programas, etc.) relacionadas con los valores que componen el mito de gobierno; y los informantes claves (para conocer los detalles vinculados con el proceso de construcción del mito de gobierno). Las técnicas de recolección de información fueron el análisis de discurso y las entrevistas.

### **6.7.2.1 El mito de gobierno**

#### **Nivel sustantivo**

Es importante recordar que el nivel sustantivo es aquel en el que existe un predominio de valores e ideas que respaldan las decisiones y acciones posteriores de un gobierno (Elizalde y Riorda, 2020). Juegan un papel clave a la hora de establecer instancias de diferenciación o rechazo e, incluso, en la legitimación social de un mandato.

Desde su consagración como Intendente electo hasta la finalización del mandato, fueron varias las oportunidades de identificar declaraciones o anuncios (en portales de noticias locales) en donde se observan valores, ideas o construcciones identitarias. Una de las más recurrentes, sobre todo en los primeros años, fue la intención de generar una gestión abierta y transparente<sup>77</sup>. En ese marco el Garro reiteró la necesidad de avanzar en la creación de una Auditoría Municipal con fin ejercer el control externo de la gestión presupuestaria, patrimonial, económica, financiera y legal, tanto del Departamento Ejecutivo como del Concejo Deliberante, entes Descentralizados y Sociedades bajo control del Municipio.

Otro ejemplo vinculado a lo anterior son las declaraciones sobre la necesidad de escuchar al vecino y sus problemáticas, tal como lo hizo en el marco de una entrevista concedida al portal Infoplatense. Allí señaló que era necesario trabajar en la lucha contra la violencia de género y escuchar a los vecinos.

En declaraciones al portal Tres Líneas y en el marco de la aprobación del presupuesto 2016, Garro (2015) señaló: “Mi compromiso es trabajar fuertemente en el área de la seguridad, por eso hemos duplicado la partida presupuestaria y pusimos bajo la órbita de la Secretaría de

---

<sup>77</sup> <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2015-11-13-garro-vamos-a-generar-una-gestion-abierta-y-transparente>

Seguridad a la Subsecretaría de Control Urbano, ya que entendemos que ambas dependencias deben trabajar en equipo, para prevenir el delito, actuar ante un accidente o catástrofe climática”.

Al momento de participar del Consejo Federal de jubilados en 2016, el Intendente destacó la importancia de construir un camino para recorrer entre todos. Que más allá de los ideales, lo importante es juntarse para soñar con un país mucho mejor<sup>78</sup>.

En 2017 Garro brindó una entrevista al diario El Día en donde manifestó la importancia del cambio histórico de la ciudad y el protagonismo del vecino en ello. A su vez, resaltó la importancia de la alineación entre el gobierno nacional, provincial y local en temas claves como las obras de infraestructura, la lucha contra las mafias y las políticas de previsibilidad<sup>79</sup>.

Tal como se señaló en el capítulo segundo, los discursos de apertura de sesiones ordinarias constituyen un elemento importante a la hora de identificar los valores que configuran el mito de gobierno durante los cuatro años de la última gestión de Julio Garro.

En relación a la frecuencia absoluta, las palabras más utilizadas en los discursos fueron: en 2016 ciudad (57), vamos (18) y La Plata (14); en 2017 fueron vamos (17), ciudad (16), platenses (16), personas (16) y seguir (14); en 2018 fueron ciudad (32), vamos (22), seguir (20), obras (13), haciendo (12) y platenses (11); finalmente, en 2019 fueron ciudad (20), hicimos (15), obras (14), vecino (14) y platenses (12).

La mayoría de las palabras más utilizadas no hacen referencia a los valores identificados en la campaña, más allá del impulso de obras, sino más bien, a una especie de arenga o motivación respecto del futuro de los vecinos.

Respecto a la conformación de bigramas como consecuencia del entrecruzamiento de palabras, las más destacadas fueron: en 2016 100 días, Buenos Aires, ciudad mejor, María Eugenia y policía local; en 2017 mil vecinos, Buenos Aires, decisión política, obras hidráulicas, podemos decir y quiero agradecer; en 2018 fueron ninguna duda, Buenos Aires,

---

<sup>78</sup> <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2016-4-20-garro-en-el-consejo-federal-de-jubilados-este-pais-se-construye-con-la-experiencia-de-los-mayores>

<sup>79</sup> <https://www.eldia.com/nota/2017-11-20-1-37-48-julio-garro-los-platenses-somos-protagonistas-de-un-momento-historico--la-ciudad>

nuevo orden, ordenamiento urbano y primera vez; finalmente en 2019 educación pública, espacio público, alumbrado público, aquel entonces y Buenos Aires.

La técnica anterior deja a las claras la importancia de la gobernadora provincial para la gestión encabezada por Garro, así como algunas políticas estratégicas como la seguridad (policía local, control urbano, alumbrado) y las obras hidráulicas.

La búsqueda específica de acuerdo a la conformación del glosario muestra que las siguientes coincidencias: en 2016 se identificaron palabras como política pública, cambio, control, diálogo, colaboración, corrupción, datos, denuncias y escuchar. En 2017 se destacan recursos y se reiteran política pública, cambio y escuchar. En 2018 fueron registradas palabras como corrupción, cambio, control, diálogo, vecino, datos y recursos. Finalmente, en 2019 sobresalen los conceptos de recursos, políticas públicas, cambio, control, escuchar y rendición.

En líneas generales se observan pocas referencias a términos específicos vinculados a la transparencia y la participación ciudadana. Respecto a los primeros suelen presentarse en términos negativos o confrontativos cuando se habla de corrupción o el mal uso de los fondos y en términos positivos o identitarios cuando se habla de transparencia y control. En relación a la ciudadanía, son varias las oportunidades en las que el Intendente menciona al vecino o ciudadano y generalmente lo plantea en términos de escucha de demandas y construcción de soluciones. También puede observarse un tenue intento de fortalecer una identidad platense como consecuencia del cambio iniciado en la gestión.

A su vez, es notoria la referencia permanente a la provincia de Buenos Aires y, en menor medida, a la gobernadora María Eugenia Vidal. También se destacan algunas acciones o políticas que fueron parte de la campaña como el SAME, la política local, el transporte y las obras hidráulicas.

A la hora de complementar el corpus hasta aquí analizado, se buscó conocer, a través de informantes claves (ex funcionarios), las características de la comunicación de gobierno en términos de valores e ideas clave. En ese marco, Juan José Cardozo señaló que la construcción identitaria del espacio Cambiemos fue la consecuencia de la confrontación con

el kirchnerismo como parte de la estrategia nacional. Valores como honestidad, transparencia y lucha contra la corrupción fueron los pilares que constituyeron la campaña y la gestión (entrevista, 10 de abril de 2022). Gran parte de la comunicación gubernamental se basó en un discurso contra identitario respecto del kirchnerismo como estrategia de fortalecimiento de lo expuesto en la campaña.

Por otro lado, fue posible entrevistar a un ex funcionario del ejecutivo municipal (vinculado al área de comunicación) de la gestión encabezada por Julio Garro. Es importante aclarar que el entrevistado solicitó resguardar la fuente, no obstante, su participación permitió complementar lo señalado hasta el momento. Respecto de los valores imperantes en los productos comunicacionales, el entrevistado manifestó que, por un lado, uno de los objetivos siempre fue mostrar alineación entre las acciones informadas por el municipio respecto de las políticas provinciales y nacionales.

Todas las comunicaciones oficiales estaban atravesadas por un conjunto de valores que derramaban en las gacetillas y conferencias de prensa, web municipal, redes sociales y medios de comunicación. Esos valores se sintetizan en cercanía, veracidad de la información y el vecino como productor de contenidos (entrevista, 8 de agosto de 2022). A su vez, destacó que toda la comunicación de gobierno se caracterizó por la centralidad de la figura del Intendente y la construcción de canales de proximidad con los barrios y la ciudadanía.

Por último, la web oficial refleja el anuncio, implementación, avance y seguimiento de las obras y decisiones adoptadas por el gobierno a través de diferentes gacetillas, informes y notas periodísticas. allí se da cuenta de la importancia de dichas acciones para la construcción de una ciudad distinta. Se muestra información sobre los programas de contingencia y prevención, respecto del plan estratégico 2023, la convocatoria a los talleres participativos sobre el Código de Ordenamiento Urbano, el Presupuesto Participativo 2017, la firma de convenios con la nación (ddjj) o la provincia, entre muchos otros.

### **Nivel secundario**

El nivel secundario representa las grandes acciones y políticas públicas que dan cuenta (o deberían hacerlo) de los valores del proyecto político (Elizalde y Riorda, 2020). A través de

ellos se refuerza el mito de gobierno como consecuencia de la identificación entre ciudadanos, valores y acciones concretas.

En primer lugar, se relevaron los portales de noticias locales con el objeto de identificar noticias relacionadas con los valores o ideas fuerza desarrolladas durante la campaña. Uno de los más frecuentes estuvo vinculado con la participación ciudadana, particularmente con su inclusión dentro de alguna instancia de vinculación con el gobierno (principalmente asociada al control). También la lucha contra la corrupción y el clientelismo fueron parte de esa construcción. En ese marco, en abril de 2017 el Intendente re inauguró el Presupuesto Participativo y manifestó que la nueva versión de la política pública era más transparente, inclusiva y participativa<sup>80</sup>. En el acto de presentación dejó entrever diferentes críticas a la gestión anterior y resaltó la confianza en el Presupuesto Participativo como una herramienta ciudadana para ejercer la democracia directa a partir del establecimiento de reglas claras para dejar atrás un pasado que no aportaba seguridad ni transparencia.

Otro de los valores definidos durante la campaña y que se repite en productos comunicacionales, discursos y actos es el de la escucha al vecino. En ese sentido, en abril de 2017 Garro inauguró un Centro de Atención Vecinal (CAV) y señaló que la intención no era sólo escuchar de primera mano la opinión del vecino, sino agilizar los trámites para beneficiar a las familias<sup>81</sup>.

En sintonía con la idea de transparencia y de lucha contra la corrupción, en agosto de 2018 el jefe comunal dio a conocer la publicación de las Declaraciones Juradas Patrimoniales, consecuencia de la firma de un convenio con la Oficina Anticorrupción de la Nación. Garro manifestó que las declaraciones juradas constituían un paso fundamental en términos de transparencia y de rendición de cuentas de los servidores públicos. Lo marcó también como un logro de todos los platenses y de todas las fuerzas políticas que acompañaron la medida. Finalmente resaltó que la iniciativa respondió a un pedido explícito de los vecinos que fue escuchado por el gobierno<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2017-4-18-presentaron-el-presupuesto-participativo-2017-los-vecinos-podran-votar-on-line>

<sup>81</sup> <https://www.todoprovincial.com/la-plata-garro-inauguro-un-nuevo-centro-de-atencion-vecinal-en-19-y-45>

<sup>82</sup> <https://notasdeactualidad.com.ar/julio-garro-revelo-las-dd-jj-de-funcionarios-y-concejales-de-la-plata/>

Por último, también en 2018, el Intendente presentó el proyecto de Código de Ordenamiento Urbano el cual puso a disposición de los vecinos para su discusión y posterior definición. Para ello, la comuna propuso un esquema de participación ciudadana en la elaboración del proyecto a través de un ciclo de talleres participativos vecinales distribuidos por los barrios de la ciudad. “La propuesta es hacerlo entre todos” sentenció el Intendente<sup>83</sup>.

Tal como se sostuvo con anterioridad, la web municipal fue uno de los canales por donde circuló prioritariamente la comunicación oficial. En ese marco, es posible identificar la publicidad de ciertas políticas que, directa o indirectamente, se relacionan con los valores definidos en el mito de gobierno. Así, los anuncios relacionados con el Presupuesto Participativo, el registro de cooperativistas, las Declaraciones Juradas Patrimoniales, el Portal de Datos Abiertos, el Plan Estratégico La Plata 2030 y el proyecto de Código de Ordenamiento Urbano son las políticas más destacadas.

En cada anuncio o información publicada se da cuenta de alguna de las ideas fuerzas ya mencionadas. En algunas oportunidades la participación, la transparencia y la lucha contra la corrupción, en otras la escucha activa, la honestidad y la eficiencia.

Finalmente, fueron sumamente valiosos los aportes de informantes claves a la hora de ratificar la información hasta aquí presentada. Tal como se sostuvo anteriormente, la lucha contra la corrupción y el manejo discrecional de fondos fue una de las banderas de campaña del espacio Cambiemos en general y de Garro en particular. Una de las políticas sobre las cuales se intervino fue el Presupuesto Participativo que, según Emiliano Calanna era una herramienta muy importante para involucrar al vecino, pero que debía realizarse una auditoría en virtud de ciertas irregularidades detectadas (entrevista, 20 de febrero 2017). A partir de ello, el gobierno decidió modificar la política eliminando las asambleas barriales y reemplazando todo el procedimiento por una plataforma virtual en donde el vecino proponía una obra y, luego del análisis técnico, se ponía a votación.

Otro de los temas que ocupó parte de la agenda electoral fue el relacionado con el área de salud. Además de concretarse la instalación del SAME (al igual que lo hizo la provincia de

---

<sup>83</sup> <https://politicaymedios.com.ar/nota/11235/julio-garro-lanzo-el-debate-por-el-codigo-de-convivencia-ciudadana/>

Buenos Aires), la Secretaría de Salud desarrolló tareas complementarias. En ese sentido, José Andiarena (Subsecretario de Control Administrativo desde 2017) reconoció que la falta de información y datos fue uno de los primeros elementos que se identificaron como un obstáculo al asumir la gestión. De ahí que, luego de diferentes instancias de diagnóstico, se creara, junto a la Secretaría de Innovación, un portal web en donde el vecino podía acceder a la información pública relacionada con la secretaría de Salud (entrevista, 20 de junio de 2022).

### **Nivel incremental**

Finalmente, es importante recordar que, tal como sostienen Elizalde y Riorda, 2020, el nivel incremental está conformado por el conjunto de acciones cotidianas a través de la puesta a disposición de información y de las narraciones respecto de lo que hace o decide.

Los medios locales reflejaron permanentemente las decisiones gubernamentales ya que, desde el área de Comunicación Institucional del municipio, se había desarrollado una estrategia que priorizó ese tipo de canales para transmitir las acciones cotidianas. A través de los medios locales se difundió información respecto del control diario de las obras públicas (en especial las hidráulicas), la mejora de calles, alumbrado y espacios públicos, las diferentes convocatorias vecinales, la firma de convenios con la provincia, las nuevas normas tributarias, las acciones en seguridad, entre otras. Todo a través de un relato descriptivo con eje en la contraposición con el pasado y con vistas al futuro.

Las redes sociales fueron un espacio de fuerte crecimiento desde 2017 en el que principalmente el Intendente en primera persona, informaba las acciones y mostraba los avances de obra o los resultados y beneficios de las mismas. Con la misma lógica, muchas de las áreas suministraban las producciones audiovisuales de las redes oficiales a los medios para que las difundieran, por ejemplo, respecto a campañas de vacunación, actividades culturales, poda y limpieza de espacios públicos, entre otros.

En cuanto a la web oficial, la misma muestra un conjunto de notas en formato clásico (tipo periodístico) junto a contenido audiovisual (generalmente de las redes oficiales) que dan cuenta del lanzamiento de alguna acción o la implementación de la misma. Desde la compra y utilización de ecógrafos para los animales del zoológico hasta spots que explican la

inversión en infraestructura escolar<sup>84</sup>, pasando por la presentación del portal de datos abiertos y la convocatoria a diferentes y múltiples actividades culturales y recreativas.

Un caso en donde la información y la persistencia dentro de la web representó una excepción, estuvo relacionado con el Plan Estratégico La Plata 2030<sup>85</sup> el cual fue difundido, no sólo en la web sino también en los barrios. Dentro de la página municipal se encuentra un link específico con información relevante, oportuna y en diferentes formatos que explica con detalle los objetivos y modos de implementación de la política.

#### *A modo de cierre*

El recorrido por el corpus vinculado a la comunicación de gobierno, permite identificar una estrategia basada en la articulación y difusión de las acciones gubernamentales, principalmente a través de los medios locales y la web institucional. La organización de gacetillas con los contenidos a difundir, junto a la concurrencia diaria de funcionarios e, incluso concejales, demuestra la importancia de ese espacio para transmitir las acciones y políticas municipales.

También se observa que la estrategia se basó, por un lado, en la referencia permanente a la provincia de Buenos Aires y sus políticas (SAME, policía local, declaraciones juradas patrimoniales, etc.) y, por el otro, en un estilo fuertemente personalista de la comunicación de gobierno. Julio Garro protagonizó la mayoría de los spots, informes, notas periodísticas y noticias de la web.

Finalmente, fue posible identificar en diferentes productos comunicacionales, la presencia de valores, promesas de campaña y políticas públicas relacionadas con el intento de construcción de un mito de gobierno.

---

<sup>84</sup> <https://www.youtube.com/shorts/n2xOkdmW-mM>

<sup>85</sup> <https://www.laplata.gob.ar/#/noticia/detalle?id=420>

### *En resumidas cuentas*

La presentación de la información relevada en ambos períodos de gobierno respecto de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, así como de la comunicación electoral y gubernamental permite arrojar algunas conclusiones parciales a modo de síntesis.

A lo largo del capítulo sexto, se evidenció que, durante el período 2011-2015 (Bruera) el corpus seleccionado dio cuenta de escasos espacios de interacción, intercambio y colaboración entre el gobierno y la ciudadanía. Primó un espíritu de diálogo pasivo, escasa o nula información pública, en particular en lo relacionado con las normas y/o proyectos, y ausencia de instancias o pedidos de información pública por fuera de la estructura estatal formal. Por último, la informalidad de los reclamos, diálogos y modos de vinculación con la ciudadanía, fue una de las notas características tanto para las estrategias de transparencia como de participación (con pocas excepciones como el presupuesto Participativo).

En lo que respecta a las estrategias de comunicación, las mismas se basaron en la necesidad de profundizar el cambio iniciado en su primer mandato (2007) y en el fortalecimiento de una identidad participativa para con los platenses (los slogans “el gobierno somos todos” o “La Plata Ciudad De Todos” dan cuenta de ello). El repaso por los discursos de apertura de sesiones ordinarias no brindó información relevante ya que pareciera que la transparencia y la participación no fueron ejes de los mismos. En relación a la campaña electoral, el posicionamiento discursivo reforzó la imagen de un candidato de cercanía, dispuesto a escuchar al vecino y preparado para abrir las puertas del municipio a otros espacios políticos. Bruera se encargó de mostrarse como parte de un cambio necesario de profundizar y alineado a las políticas y la figura de Cristina Kirchner (sobre todo luego de las PASO).

El período 2015-2019 (Garro) dio cuenta de avances importantes en materia de transparencia (al menos formalmente) y participación ciudadana (aunque con diferentes niveles de éxito). Fue posible identificar normas, resoluciones y pedidos de informe sobre políticas que parecieran demostrar un mayor interés por el tema, aunque, más allá de algunos intentos (como las declaraciones juradas o los convenios de cooperación), son escasos los resultados que dichas iniciativas han demostrado. La ausencia de información sobre los resultados o incidencias concretas de las iniciativas registradas impiden una evaluación certera sobre su

implementación y, por tanto, para su ponderación (el portal de datos abiertos configura un ejemplo claro al respecto).

Un dato saliente fue la transformación de la web municipal, no solo por las cuestiones estéticas (que la hicieron más amena) sino también por la incorporación de algunos espacios que incrementaron mínimamente los espacios de interacción. Estas transformaciones permitieron una mejor y mayor publicidad de cierta información (aunque sigue prevaleciendo aquella de carácter publicitario y/o propagandística).

En relación a las instancias o canales de interacción ciudadana, las mismas dan cuenta de la convivencia entre modalidades presenciales y virtuales aplicadas en diferentes políticas públicas (el Presupuesto Participativo y la discusión del Código de Convivencia Urbano son algunos ejemplos). En términos normativos, no fue posible encontrar ordenanzas, decretos o leyes específicas e incluso, el Presupuesto Participativo fue modificado sin modificación normativa.

En términos comunicacionales se observan algunos temas que el espacio Cambiemos, a través de Julio Garro, intentó introducir en la agenda social. Comenzando por la corrupción del gobierno de turno, la falta de transparencia en el uso de los fondos públicos (como ítems compartidos con la provincia y la nación), hasta la seguridad, el transporte público y el SAME. Fueron persistentes las referencias a políticas que ya se venían aplicando en la Ciudad de Buenos Aires y que el candidato entendía podían mejorar la calidad de vida del vecino. También se reconoce un tenue llamado a la participación de los vecinos como instrumento colaborativo y de acompañamiento a la gestión, tanto desde las propuestas como del control.

## Capítulo VII. Caso #2 Berisso (2011-2019)

### 7.1 Introducción

Dada las características políticas descritas en el capítulo quinto, se decidió separar el análisis en virtud de las gestiones gubernamentales encabezadas por Enrique Slezack (2011-2015) y Jorge Nedela (2015-2019) para analizar los componentes relacionados con la transparencia, la participación ciudadana, la comunicación electoral y gubernamental. Por último, es necesario recordar que, al igual que en la ciudad de La Plata, Berisso registró un cambio de gobierno en el año 2015 como consecuencia del triunfo del espacio Cambiemos por sobre el Frente para la Victoria.

A partir del corpus definido en el capítulo segundo, se relevaron aquellos elementos relacionados con los componentes propios de las estrategias de transparencia, participación ciudadana, comunicación electoral y política. Dicho proceso de recolección de información fue sumamente complejo en virtud de ciertas resistencias por parte de los funcionarios públicos (actuales y cesantes) así como de la escasa digitalización de documentos oficiales (en particular durante el período 2011-2015). Las dificultades mencionadas fueron superadas parcialmente gracias a la complementariedad de las técnicas y perspectivas que conforman la estrategia metodológica, y a determinadas herramientas digitales que posibilitaron la reconstrucción de información que, oficialmente, no fue posible obtener.

Finalmente, resulta conveniente recordar los objetivos específicos que guían y ordenan el presente capítulo. En primer lugar, analizar las estrategias de transparencia a través de la descripción de los componentes relacionados con la concreción de instancias de rendición de cuentas, la existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno, y la disponibilidad y acceso a la información pública.

En segundo término, analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes relacionados con la disponibilidad de información pública, la existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno, y la inclusión de la misma en el ciclo de políticas públicas.

En tercer lugar, sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental a través del análisis de las campañas electorales y la construcción del mito de gobierno como elementos influyentes en sus funciones y objetivos.

## **7.2 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Enrique Sle Zack (2011-2015)**

Enrique Sle Zack fue candidato a Intendente Municipal por el Partido Justicialista en 2003 logrando acceder a la conducción comunal con un mayoritario respaldo popular expresado a través de las urnas (40% de los votos). Fue reelecto tanto en 2007 (29,6%) como en 2011 (46.70%). Como consecuencia de sendas renovaciones en el poder y de cierta sinergia del Justicialismo en la región, Sle Zack se convirtió en un referente del espacio, combinando esfuerzos con sus pares tanto de la ciudad de La Plata como de Ensenada.

Para analizar las estrategias de transparencia se relevó información pertinente relacionada con sus componentes: rendición de cuentas (existencia de normas, procedimientos, organismos y canales para la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos y decisiones); canales de interacción (presencia de instancias de diálogo e intercambio entre gobierno y ciudadanía con el fin de evaluar las decisiones y políticas); y acceso a la información pública (brindar información pertinente, accesible, periódica, actualizada y en formato abierto para el empoderamiento ciudadano y el control, evaluación y construcción colaborativa de políticas públicas).

El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, el Digesto local, los portales de noticias y los informantes claves. Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

Tal como sucedió con el caso de La Plata, la web oficial no guarda los registros anteriores a la gestión del actual Intendente Fabián Cagliardi (a excepción del link noticias), y teniendo en cuenta que la presente tesis fue iniciada en 2019 fue necesario recurrir a la página Wayback Machine. A través de ella fue posible recopilar parte de la información respecto de la web local en el período en análisis (con las limitaciones técnicas del caso). A diferencia

del relevamiento realizado para la web platense, en el caso de Berisso los años 2012 y 2013 no presentan registros para analizar. Por tanto, fue posible acceder a un total de 21 registros (9 del 2014 y 12 del 2015).

Un dato no menor respecto a los límites de Wayback Machine es que, si bien se utilizaron todos los registros existentes, los mismos refieren básicamente, a la página de inicio, mientras que el acceso a otros espacios, links y demás, fue muy variado de acuerdo a la disponibilidad o no de las capturas de pantalla que sustentan el repositorio. En ese sentido, algunos elementos no fueron analizados en profundidad ya que, al momento de ingresar al link específico, el mismo no se encontraba cargado en el sitio.

A continuación, se describe el relevamiento realizado en cada uno de los componentes de la transparencia en virtud de su concepción, objetivos y aplicación práctica según los aportes del corpus relevado.

### **7.2.1 Rendición de cuentas**

A la hora de analizar los modos en que se presentan las instancias de rendición de cuentas en el municipio, se recurrió en primera instancia a la web oficial. La misma permitió conocer inicialmente algunos elementos presentes (y ausentes) que pueden vincularse con la existencia de algunas instancias de rendición de cuentas, evaluación y/o control. Al igual que lo sucedido en el caso de La Plata, la web local responde a lógicas y formatos poco amigables e interactivos. Se destacan los contenidos informativos y noticiosos por sobre los explicativos (características más cercanas a la web 1.0 que a la 2.0). Pocos canales de interacción y nulas posibilidades de intercambio más allá de las tradicionales líneas telefónicas o los correos institucionales.

A la hora de identificar instancias de control o rendición de cuentas, es posible destacar la presencia de un espacio dedicado a los proveedores y contratistas municipales en donde consta la inscripción y las declaraciones juradas de impuestos de ambos (todo descargable en formato pdf). Ahora bien, lo que allí está disponible se relaciona con formularios para quienes estén interesados en convertirse en proveedores. No hay una base de datos o registro oficial para que la ciudadanía consulte y controle.

También en la página principal puede observarse un link que redirecciona hacia las obras estratégicas del municipio. Allí se describen brevemente programas vinculados a YPF, al terraplén costero y a planes de vivienda. Al ingresar a esos espacios, sólo se encuentra información descriptiva de los objetivos de dichos programas o, en el mejor de los casos, la concreción de alguno de ellos. Algo similar sucede con el plan de obras hídricas que se anuncia en la página principal.

En octubre de 2014 se observa una noticia publicada por la propia página municipal en donde el Intendente explica (sin datos económicos) los buenos resultados de las obras hidráulicas ante las tormentas desatadas en la ciudad<sup>86</sup>. Allí relata los objetivos de las obras y algunas de las acciones desarrolladas por la comuna para evitar inundaciones como las ocurridas en La Plata en 2012 y que, por la cercanía, también habían impactado en Berisso.

En 2015 el municipio inauguró un espacio de comunicación institucional denominado “Berisso en Pantalla” que funcionaba como un canal de difusión propio en donde, nuevamente, prima la información propagandística o publicitaria. Junto al canal, pueden observarse contenidos como informes de avance de obras en donde se da cuenta de algunos detalles, pero sin especificar cuestiones vinculadas a la rendición de cuentas (como por ejemplo de donde surgen los recursos, cuánto se invirtió o cómo fue el proceso de licitación o adjudicación).

En ese sentido, y a modo de ejemplo, se destacan diversas noticias publicadas por el municipio. Una relacionada con diferentes tareas de reacondicionamiento en la Delegación Zona II, otra con una reunión entre el Intendente y el director provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas y una tercera sobre el avance de obras de remodelación en una escuela agraria de la región. En los dos primeros casos sólo se describen las acciones o propuestas, pero sin detalles sustanciales que empoderen al ciudadano a la hora de evaluar o controlar la política. En el tercero se incorporan algunos datos económicos relacionados con los fondos y momentos de la obra, pero ninguna otra explicación ni dato complementario<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> <https://web.archive.org/web/20220716013825/http://www.berisso.gov.ar/noticia/slezack-evaluo-la-respuesta-de-las-obras-hidraulicas-frente-a-las-fuertes-lluvias>

<sup>87</sup> <https://web.archive.org/web/20220716020140/http://www.berisso.gov.ar/noticia/construccion-del-edificio-de-la-escuela-agraria-importantes-avances-en-la-obra>

En líneas generales la página no experimentó cambios ni en su estética ni en su lógica. Tampoco incorporó variedad de temas ni espacios de consulta o deliberación. El carácter propagandístico de la información prima en todo el período y, salvo contadas excepciones, la misma carece de datos concretos que impliquen una explicación sobre las decisiones o el uso de los recursos.

En segundo lugar, se avanzó en el análisis del organigrama institucional ya que, en cualquier organización, la estructura que la compone y mediante la cual se establecen y distribuyen las funciones, resulta un elemento indispensable para comprender sus lógicas de funcionamiento. De ahí que el organigrama además de ordenar a la administración, da muestras de los temas (transformados en áreas) que son de importancia para cada gestión, no sólo por la existencia de las mismas, sino también por las funciones, responsabilidades y tareas asignadas.

En ese sentido, la inexistencia de registros históricos en la web municipal, la imposibilidad de acceder a organigramas derogados o modificados y las limitaciones de la página Wayback Machine, complejizan la identificación del organigrama. Sólo pudo observarse un listado de áreas como la Jefatura de Gabinete, Comunicaciones Institucionales, Centro Operativo de Monitoreo, Derechos Humanos, Presupuesto Participativo, Gobierno, Oficina del Consumidor, Casa de Tierras, Economía, Obras Públicas, Promoción Social, entre otros que podrían establecer funciones sobre rendición de cuentas.

No obstante, al intentar acceder a esos links, la información no estaba cargada, motivo por el cual no fue posible identificar los aspectos que hacen al componente en análisis. Sólo se registró la Ordenanza N° 3404/15 mediante la cual se incorpora la Subsecretaría de Planificación y Obra Pública y se reemplaza la Subsecretaría de Producción por la Secretaría de Producción. No obstante, no se explicitan las funciones u objetivos de dichas áreas.

Por otro lado, se aprecia que no se incorporó ningún apartado específico sobre transparencia, rendición de cuentas o información pública. Tampoco se publicó la información presupuestaria.

En tercer término, el Digesto municipal se encuentra dentro de la web local y guarda un registro histórico tanto de proyectos, ordenanzas, decretos, solicitudes de informe e incluso

notas a partir de una plataforma denominada HCD Transparente (suministrada por el gobierno nacional desde 2016). En ese marco se realizó una búsqueda año a año sobre temas y áreas que pudiesen vincularse con alguna instancia de rendición de cuentas.

En cuanto a proyectos, no fue posible identificar ninguno en sintonía con los temas abordados hasta el momento. En relación a las ordenanzas, se observan algunas más cercanas a la rendición de cuentas como la adjudicación de licitaciones, la rendición de los gastos programáticos 2015 (ordenanza N° 3419), la modificación de normas fiscales e impositivas, la ampliación presupuestaria para el Concejo Deliberante (ordenanza N° 3386/14) y los presupuestos 2014 y 2013 (Ordenanzas N° 3375/13 y N° 3338/12 respectivamente).

Esas ordenanzas en general carecen de información detallada ni de argumentos respecto de cómo y por qué se toman las decisiones. En algunos casos se presenta contenido relacionado a la ejecución presupuestaria, aunque en otros esa información no está presente.

Un caso interesante de análisis, y que excede la simple descripción de los gastos o decisiones gubernamentales antes señaladas, es la Ordenanza N° 3444/15 mediante el cual se aprueba el Plan Regulador de Forestación Urbana 2013-2016. La normativa presenta un documento extenso en el cual se describen con detalle los antecedentes del plan, así como las particularidades de su aplicación en el territorio. También desarrolla los componentes y recursos forestales, técnicos y humanos necesarios para la implementación de la política. Finalmente explica los objetivos y metas que el plan se propone a través de la descripción de su metodología y actividades, así como sus modos de ejecución. No obstante, no fue posible identificar las consecuencias reales de su aplicación ni instancias de evaluación posteriores.

En relación a las comunicaciones oficiales, resoluciones o notas, no fue posible identificar ningún documento relacionado con la transparencia en general ni con la rendición de cuentas en particular.

Finalmente, el recorrido por diferentes portales de noticias dio cuenta de algunas referencias específicas a la presentación de las rendiciones de cuenta anual que el Ejecutivo realiza a través del Concejo Deliberante.

En diciembre de 2012 se publicó una escueta declaración del entonces director del programa Presupuesto Participativo en donde se refiere a la falta de concreción de ciertas obras como consecuencia de la ausencia del dinero que debía girar la provincia. A su vez, se dejó en claro el compromiso de la gestión para su concreción y la planificación de dicha política para el año siguiente<sup>88</sup>.

En 2014 el portal de noticias de la web municipal informa del rechazo a la rendición de cuentas 2013 por parte de los bloques opositores a partir, fundamentalmente, de lo que consideraron un aumento en la deuda municipal y ciertas irregularidades. El entonces secretario de Economía, Rubén Fernández, fue el encargado de responder las críticas y sostuvo que, desde el punto de vista político la desaprobación responde a la intención de no avalar la gestión de Slezack, mientras que desde el punto de vista técnico no existían mayores dificultades que considerar<sup>89</sup>.

Algo similar sucedió al año siguiente con la rendición 2014 en donde la oposición encabezada por Jorge Nedela rechazó la misma a partir de la denuncia de la tercerización de obras que debía realizar la secretaría de Obras Públicas. El dato destacable es que incluso el concejal oficialista del bloque Única Juan Mincarelli votó en contra de la rendición.

En 2015, el diario El Día publicó una nota en donde se destaca el acuerdo entre los concejales peronistas encabezados por Mincarelli y el bloque Cambiemos para la unificación de sus respectivos proyectos sobre la creación de una oficina de transparencia. Desde el oficialismo se insistió en la necesidad de crear un organismo de transparencia e información pública para dar respuesta a las consultas vecinales sobre el uso de los fondos públicos. Por su parte, Jorge Nedella acusó al bloque peronista de presentar una copia de un proyecto elaborado por Cambiemos<sup>90</sup>. Pese a las acusaciones y fuertes debates, finalmente ambas bancadas coincidieron en la necesidad de unificar los proyectos.

---

<sup>88</sup> <https://www.treslineas.com.ar/avance-sobre-presupuesto-participativo-n-775495.html>

<sup>89</sup> <http://www.berisso.gov.ar/noticia/el-secretario-de-economia-brindo-detalles-sobre-la-rendicion-de-cuentas>

<sup>90</sup> <https://www.eldia.com/nota/2015-9-29-berisso-sigue-el-debate-sobre-la-transparencia>

### *A modo de cierre*

El recorrido por el corpus analizado pareciera dar cuenta de una concepción de la rendición de cuentas limitada a la aprobación o no de los gastos municipales por parte de organismos internos. Por otro lado, en la página no se encuentran datos ni espacios en donde la ciudadanía pueda acceder a dichas rendiciones, ni a información precisa y detallada sobre el uso de los fondos públicos. Tampoco se observan datos sobre la aplicación y resultados de las políticas públicas.

No hay normas específicas que traten temas de control, auditoría o que generen las condiciones para una explicación profunda de las decisiones públicas. En el Digesto sólo se observan ordenanzas y resoluciones con modificaciones a las tasas municipales o a normas fiscales, pero al momento de acceder a los argumentos, los mismos suelen ser escuetos y sin demasiada profundidad. Sólo la Ordenanza N° 3444/15 brinda detalle sobre la política propuesta por las autoridades y genera, al menos en teoría, espacios de información y participación.

Esas mismas falencias se observan en la estructura orgánica municipal que, según el repaso por la web, no experimentó cambios sustantivos, aunque en el Digesto fue posible encontrar alteraciones que no estaban traducidas en la página oficial. No obstante, ninguna de las áreas publicadas en la web daba cuenta de configurar espacios de rendición de cuentas (ni interna ni externa) o propiciar como objetivo la inclusión de actores en dicho proceso.

Finalmente, resulta destacable la propuesta de creación de un organismo de transparencia e información pública a la que arribaron bloques opositores y oficialistas como una manera de reconocer las falencias del gobierno municipal. Lamentablemente no fue posible acceder al proyecto o a posteriores noticias sobre el tema.

### **7.2.2 Canales de interacción**

#### *Sitio web*

Al igual que en el componente anterior, la web oficial constituye una fuente de información muy importante a la hora de identificar la presencia o no de espacios o mecanismos (virtuales y/o presenciales) de diálogo o intercambio entre gobierno y ciudadanos. Tal como se señaló

anteriormente, la existencia de canales (preferentemente formales) incentiva una mayor y mejor circulación de las demandas, consultas, información y denuncias. A su vez, a la hora de evaluar los canales de interacción es importante evaluar si los mismos constituyen un espacio de intercambio bidireccional o simplemente un buzón de sugerencias.

En ese sentido, la web actual permite acceder a noticias producidas y publicadas por el propio municipio, lo cual brinda información sobre algunas decisiones que hacen a la predisposición de canales de interacción. Un elemento presente permanentemente en las novedades municipales tiene que ver con la realización de reuniones vecinales. La utilización de clubes de barrio o sociedades de fomento fue un canal utilizado sistemáticamente como espacio de diálogo por parte del gobierno. Para citar algunos ejemplos, durante el año 2012 se identifican varias reuniones en las que se trataron temas como el asfalto de las calles, la luminaria, transporte, entre otras. En ellas uno o varios representantes de las secretarías municipales auspiciaron de voceros y ofrecieron respuestas, posibles soluciones y/o futuras reuniones para seguir trabajando en el tema.

Una noticia destacada fue la participación del director de Control de Gestión y Modernización del Estado, Matías Slezack, en el XI Foro de Ciudades Digitales. Allí el funcionario destacó los avances tecnológicos del municipio, particularmente en relación al cobro de impuestos, tasas y multas. También destacó la puesta en funcionamiento de un 0800 para consultas y reclamos, así como el desarrollo de una aplicación para celulares que brindaría un espacio de reclamo. En relación al 0800, el mismo se limita a la atención del vecino en el horario laboral del municipio y a recibir reclamos, demandas y solicitudes de información para su posterior derivación al área correspondiente (a través de un número de reclamo).

La descripción encontrada en la web respecto de la vía telefónica da cuenta de una herramienta pensada para el contribuyente, es decir, priorizada para quienes solicitan información para el pago de tasas, contribuciones o multas. Nuevamente aparece una mirada que reduce las instancias de interacción al aumento de la eficiencia tributaria.

En 2015 el municipio lanzó un área denominada Herramientas de Comunicación en donde centralizó la información específica de la web municipal, el programa Berisso Pantalla, los

micro informativos desarrollados desde 2012 a través de la plataforma YouTube, el programa radial El Municipio en la radio y las redes sociales institucionales (Twitter, Facebook y YouTube). Ese espacio ocupó un lugar central en la web, aunque, más allá del anuncio y disponibilidad de dichos espacios, no se encontró información sobre la intervención ciudadana. Las herramientas dispuestas muestran información publicitaria y propaganda gubernamental más que instancias de interacción o explicación en el uso de los recursos.

Más allá de lo identificado en la web municipal, fue importante avanzar sobre las normas que hubiesen sido sancionadas o los proyectos presentados sobre el tema en el período analizado. No obstante, el repaso por el Digesto no arrojó ningún contenido específico sobre instancias de interacción que pudiesen haber dado lugar a mayores y mejores controles sobre el uso de los recursos. Más allá de las declaraciones e intenciones de diferentes sectores políticos sobre el final de la gestión de Sle Zack de crear una oficina específica, la realidad es que no se registran proyectos al respecto.

Sólo fue posible identificar dentro de la Ordenanza N° 3355/13 (creación del Consejo Municipal de la Mujer) el inciso g) del artículo tercero en el que se menciona con una de sus funciones la de monitorear el cumplimiento y la aplicación de las leyes y ordenanzas municipales que garanticen los derechos de la mujer en las listas de cargos electivos y/o en distintas representaciones de la vida institucional.

La carencia de información y canales tanto en la web como en el Digesto, obligó a redoblar esfuerzos en la identificación de noticias o declaraciones en medios locales. En ese sentido, se registraron varias declaraciones y notas a diarios y portales locales en donde surge nuevamente la preeminencia de las reuniones informales como espacio de diálogo.

En mayo de 2012 el intendente Enrique Sle Zack mantuvo un encuentro con vecinos que reclamaban por la reanudación de una obra de viviendas. Allí las autoridades municipales brindaron explicaciones detalladas respecto del estado de avance del plan y de cómo el mismo se iba a terminar ejecutando. Sostuvo Sle Zack (2012): “La gente tenía necesidad de recibir alguna explicación a partir de la desinformación o desconocimiento. Entonces el objetivo de esta reunión fue darles esa explicación. Hay gente en el barrio que hace 25 o 30 años espera por su vivienda”.

En agosto de 2013 y luego de un magro resultado electoral en las primarias (elección legislativa), el entonces intendente se manifestó señalando que era necesario salir a hablar más con el vecino. A su vez sostuvo, en relación a los canales institucionales, que el municipio debía hacer funcionar mejor el 0800 para que las demandas allí recogidas fuesen satisfechas inmediatamente<sup>91</sup>.

En 2015 se registró el lanzamiento del Concejo Municipal de la Mujer<sup>92</sup> de ese año en donde el Intendente destacó la importancia de trabajar para erradicar la violencia contra la mujer. A su vez reconoció al Consejo como un ámbito apropiado para el intercambio con los vecinos y las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, en una entrevista concedida por el Intendente en febrero de 2015 al portal ABC Intendentes, Slezack reconoce falencias a la hora de informar y comunicarse con el vecino. Luego de enumerar las obras y políticas ejecutadas en los últimos años reflexiona sobre la falta de conocimiento y difusión que las han tenido lo cual repercute también en el vecino.

#### *A modo de cierre*

La descripción realizada anteriormente no permite arribar a conclusiones certeras, aunque ratifica la tendencia de la gestión a priorizar instancias y canales de interacción informales basados en modelos asamblearios o vecinalista. No fue posible identificar normas, políticas o canales específicos para el diálogo e interacción entre gobierno y ciudadanos cuyo objeto fuese el control o evaluación de la política pública. Tampoco se reconocen explicaciones profundas ni datos concretos a la hora de dar cuenta de obras incompletas o políticas suspendidas.

Tomando como ejemplo de un espacio de interacción concreto al Presupuesto Participativo, el mismo no arroja resultados concretos más allá del 2012. Si bien durante todo el período la web municipal destina un link para el mismo, la realidad es que no se encontró información sobre su ejecución (más allá de alguna declaración aislada).

---

<sup>91</sup> <https://www.eldia.com/nota/2013-8-22-slezack-tenemos-que-salir-a-hablar-mas-con-el-vecino>

<sup>92</sup> <http://www.berisso.gov.ar/noticia/presentacion-formal-del-consejo-municipal-de-la-mujer>

Los portales de noticias tampoco dan cuenta de declaraciones o anuncios que pudiesen aportar en el sentido de una estrategia sobre inclusión ciudadana en base al diálogo y el intercambio de información. Más allá del reconocimiento de diferentes funcionarios sobre las bondades de la participación ciudadana y de escuchar a los vecinos, sólo el 0800 y el Consejo Municipal de la Mujer representan un intento de generar ese tipo de interacción.

### **7.2.3 Acceso a la información pública**

A la hora de analizar la información disponible (formato, periodicidad, acceso, etc.), uno de los primeros y más importantes elementos del corpus fue la web oficial. En ese marco, una de las acciones más repetidas por la gestión durante todo el período fue la relacionada con las herramientas de comunicación, particularmente la emisión de diferentes programas o ciclos informativos con contenido audiovisual. Tanto desde el canal local como desde la cuenta de YouTube el municipio destinó esos canales como una de las principales instancias de transmisión de información.

Fundamentalmente a través del ciclo Berisso en pantalla, el municipio buscó informar a la ciudadanía de las acciones, políticas y objetivos de gestión. No obstante, en su mayoría, los contenidos allí dispuestos se caracterizaron por ser propagandísticos o publicitarios sin precisiones ni datos que permitieran el empoderamiento ciudadano o la reutilización y reconversión de los mismos.

Otro espacio en donde se encontró gran cantidad de notas y comunicaciones públicas fue en el link “Archivo de noticias”. Allí se registran novedades cotidianas de la gestión, aunque nuevamente con una breve descripción de la acción, programa, política o decisión. Se observa, por ejemplo, el anuncio de una reunión entre funcionarios municipales y de algún ministerio provincial, el listado de participantes y el objeto de la misma, aunque luego nada más. No hay resultados surgidos luego de la reunión ni canales para consultar sobre la futura aplicación del programa o iniciativa allí discutido.

En esa misma sintonía se informan los inicios, avances o finalizaciones de obras públicas como asfaltos, luminarias, obras hídricas, bacheo o el terraplén municipal<sup>93</sup>. La mayoría de las novedades son acompañadas por algún registro gráfico y describen superficialmente las

---

<sup>93</sup> <http://berisso.gob.ar/noticias/obras-publicas/2012/>

acciones desarrolladas. En algunos casos se hace mención a la vinculación con la empresa tercerizada que interviene en la obra, en otras oportunidades a las etapas subsiguientes del plan, pero en general, no se detalla información sobre el uso de los recursos ni de los fondos destinados.

Por último, se registraron algunos ejemplos sobre el llamado a licitación pública para distintas obras (mayoritariamente de asfalto) en donde se da a conocer al vecino el marco en el cual se desarrolla la convocatoria. No obstante, la información sigue siendo propagandística ya que no se profundiza respecto a la fecha de convocatoria, el procedimiento, los requisitos o las características de la obra. Tampoco se prevén instancias para que el vecino pueda controlar o evaluar tanto el proceso de licitación como la obra final<sup>94</sup>.

Al igual que con los otros componentes, la búsqueda de normas, reglamentos y, en este caso, de pedidos de acceso a la información pública, resulta sumamente relevante para analizar las características de una gestión en términos de sus estrategias de transparencia. Se realizó una búsqueda por palabras claves (transparencia, acceso, información pública, corrupción) en el Digesto municipal web, tanto para los proyectos presentados, notas, resoluciones y normas aprobadas por el Ejecutivo o por el Concejo Deliberante. El resultado no arrojó ninguna normativa que establezca o haga referencia a cuestiones vinculadas a la construcción o difusión de información sistematizada ni a bancos de datos abiertos.

No hay ninguna otra instancia normativa que se reconozca como parte de una estrategia de transparencia ni de inclusión de la sociedad en el control o evaluación de las políticas públicas. Tampoco ninguna propuesta (a excepción de la ya mencionada sobre el final del mandato) sobre la creación de órganos de información pública ni convenios con otras áreas del gobierno provincial o nacional.

Por otro lado, el repaso por los portales de noticias no arrojó ninguna noticia específica sobre acceso a la información pública ni declaraciones de funcionarios sobre el tema. Sólo algunas referencias aisladas y esporádicas como cuando el municipio participó de una jornada sobre gobierno abierto o al momento de discutir las rendiciones de cuenta. Si bien tanto el

---

<sup>94</sup> <http://berisso.gob.ar/noticia/llamado-a-licitacion-para-el-asfaltado-de-mas-de-40-cuadras>

Intendente como algunos de sus funcionarios concedieron diferentes notas a medios locales, las mismas suelen girar en torno a las líneas de acción desarrolladas por el área. Se observa más un recorrido a modo de informe de gestión que una explicación sobre la toma de decisiones o el suministro de información que pudiese transformarse en un dato significativo.

Finalmente, se recurrió a las percepciones y experiencias de informantes claves (ex funcionarios), tanto del oficialismo como de la oposición que tuvieron responsabilidades en el período en análisis constituyen un insumo muy valioso para complementar el relevamiento realizado hasta el momento. En ese marco, se realizaron diversas gestiones con ex concejales y funcionarios del ejecutivo municipal a través del contacto por redes sociales, correos institucionales y vínculos personales. En muchos casos nunca se obtuvo respuesta y en otros tantos la misma fue negativa (falta de tiempo o ausencia de autorización de algún dirigente político).

Sólo fue posible entrevistar a dos ex Concejales por la UCR, Jorge Nedela y José Manuel Méndez Caneda. Ante la consulta respecto de su evaluación de la gestión de Enrique Sle Zack en términos de transparencia, ambos señalaron que la misma careció de herramientas e instrumentos en ese sentido. Nedela manifestó que para la oposición era muy difícil acceder a información y que, en muchas ocasiones, los pedidos e informes realizados terminaron siendo respondidos por ellos mismos una vez que asumieron el gobierno (entrevista, 15 de marzo 2022). También destacó que en 2013 se presentó y aprobó en el Concejo Deliberante un proyecto para la creación de la Oficina de Transparencia pero que luego la iniciativa fue vetada por el Ejecutivo. Al momento de consultarle sobre los argumentos de dicha decisión, el ex Concejal señaló que no los recordaba. La búsqueda en el Digesto y los portales de noticias no arrojó resultados que pudiesen dar algunas respuestas sobre los motivos del veto.

Por su parte, Méndez Caneda señaló que, pese a los pedidos de informe realizados por la oposición, el oficialismo nunca respondió los mismos ni brindó información. Según el entrevistado la transparencia no era considerada ni como obligación para el oficialismo ni como derecho de la ciudadanía (entrevista, 15 de agosto de 2022).

### *A modo de cierre*

La descripción realizada sobre el corpus seleccionado se desarrolló en el marco de algunas dificultades que resultan importantes recordar. En primer lugar, que la página Wayback Machine sólo tiene registros de la web municipal desde 2014 lo que impidió observar posibles instancias de rendición de cuentas, interacción y acceso a la información durante los primeros dos años de gobierno. En segundo lugar, al ser Berisso una ciudad pequeña (sobre todo en comparación con La Plata y Avellaneda) los portales principales de noticias brindan prioridad a lo sucedido en la ciudad capital por sobre la realidad berissense. Ello significó menor cobertura mediática y menos exposición de funcionarios a notas periodísticas.

En ese marco, es posible señalar inicialmente que la web local se mantuvo sin cambios entre 2014 y diciembre de 2015, tanto en su lógica y estética como en relación a los espacios y temas de agenda que allí se plasmaron. Tampoco se evidenciaron cambios en la estructura orgánica del municipio (al menos reflejados en la web), así como espacios de interacción o intercambio entre gobierno y ciudadanía. No fue posible observar, ni en la normativa ni en los portales, acciones específicas sobre rendición de cuentas (más allá de las aprobaciones o rechazos internos) que diesen cuenta de una verdadera estrategia de transparencia.

Por otro lado, si bien se reconoce la incorporación de canales de comunicación como la radio, el canal de YouTube, el programa de TV local y el portal de noticias municipal, en ellos primó casi exclusivamente la transmisión de información publicitaria. En escasas ocasiones pudo observarse un nivel de detalle superlativo sobre la información o los datos brindados. Generalmente se reconocieron inauguraciones de obras o políticas, descripción sobre la aplicación de acciones o declaraciones de intención respecto de obras futuras.

### **7.3 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Jorge Nedela (2015-2019)**

Al igual que lo sucedido en La Plata, los resultados electorales de octubre de 2015 derivaron en un cambio histórico para la ciudad de Berisso como consecuencia de la derrota del peronismo que gobernó el municipio desde 1983. A través de la figura de Jorge Nedela quien

hasta ese momento era concejal por la Unión Cívica Radical, el Frente Cambiemos accedió al ejecutivo local gracias al 36.77% de los votos.

De igual manera que para el período 2011-2015, se relevó información relacionada con los componentes de la transparencia: rendición de cuentas (existencia de normas, procedimientos, organismos y canales para la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos y decisiones); canales de interacción (presencia de instancias de diálogo e intercambio entre gobierno y ciudadanía con el fin de evaluar las decisiones y políticas); y acceso a la información pública (información pertinente, accesible, periódica, actualizada y en formato abierto para el empoderamiento ciudadano y el control, evaluación y construcción colaborativa de políticas públicas).

El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, el Digesto local, los portales de noticias y los informantes claves. Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

Tal como se sostuvo al inicio del presente, la web oficial guarda algunos registros de noticias sobre el mandato de Nedela, aunque también fue necesario recurrir a la página Wayback Machine la cual permitió acceder a setenta y ocho (78) registros del período 2016-2019 (17 del año 2016, 16 del 2017, 24 del 2018 y 21 del 2019).

A continuación, se describe el relevamiento realizado en cada uno de los componentes de la transparencia en virtud de su concepción, objetivos y aplicación práctica según los aportes del corpus relevado.

### **7.3.1. Rendición de cuentas**

El primer elemento del corpus que se relevó a la hora de analizar las acciones relacionadas con la rendición de cuentas fue la web oficial. Al igual que lo sucedido con el caso de La Plata, luego de los primeros seis meses de gestión, el municipio de Berisso comenzó a realizar modificaciones en la web local, primero de carácter estético y luego incorporando transformaciones de fondo. Respecto de éstos últimos, se identifica un link específico en el espacio central de la página para acceder a los llamados a licitaciones públicas. Allí puede

observarse un documento en formato imagen con el detalle de la convocatoria, los objetivos de la misma, los requisitos para presentarse, el lugar y el horario.

Durante los cuatro años se mantuvieron los espacios tradicionales vinculados a la realización de diferentes trámites online, la guía de trámites generales y la información sobre proveedores públicos. También se sostienen los espacios multimedia que habían sido inaugurados por la gestión anterior como los videos y programas emitidos por el municipio. Lo mismo sucede con las noticias o publicidades gubernamentales que ocupan, durante toda la gestión, un espacio central en la web.

En 2017 se incorpora un espacio en la página principal para acceder al presupuesto de ese mismo año junto a un documento sobre la situación económica financiera de los primeros seis meses. Ambos documentos pueden descargarse en formato pdf y cuentan con información y datos detallados tanto sobre la aprobación presupuestaria como respecto de la situación financiera relacionada con la ejecución de las políticas públicas. Ese espacio se mantuvo vigente y actualizado tanto en 2018 como en 2019.

En 2019 se incorporan dos elementos importantes para la gestión encabezada por Jorge Nedela. En primer lugar, el link con las declaraciones juradas de los funcionarios como consecuencia de la firma de un convenio con la Oficina Anticorrupción de Nación<sup>95</sup> que pudo ponerse en práctica para publicar la declaración jurada del Intendente correspondiente al año 2018. En segundo lugar, la inauguración del portal HCD (Honorable Concejo Deliberante) que significó un espacio dinámico, ágil y accesible para realizar consultas sobre las normas, proyectos y notas presentadas ante el poder legislativo local.

Independientemente de las diferentes modificaciones realizadas en la web, a lo largo de los cuatro años no se registran espacios o iniciativas que den verdaderamente cuenta del uso de los recursos ni generen explicaciones sobre el proceso de decisiones y menos aún, que promueva controles externos. Si bien se registra una cantidad importante de noticias e información, la misma presenta características descriptivas de acciones o iniciativas, pero sin detalles sobre los recursos utilizados o el modo en que los mismos fueron distribuidos.

---

<sup>95</sup> <http://www.berisso.gov.ar/noticia/jorge-nedela-y-laura-alonso-firmaron-un-convenio-de-cooperacion-para-promover-la-transparencia-en-la-gestion-publica>

No obstante, lo señalado anteriormente, fue posible encontrar algunas excepciones. Una de ellas se registró en 2016 al momento de dar a conocer la presentación de seis empresas para la licitación de una obra de pavimentación. En la noticia se narran detalles sobre el acto público, el presupuesto destinado, los nombres y montos ofrecidos por las diferentes empresas y las características de la obra<sup>96</sup>. Algo poco habitual en este tipo de informaciones pero que en este caso está presente tiene que ver con los detalles técnicos de la obra a realizarse.

A su vez, en 2017 el municipio anunció la suspensión de la presentación de ofertas de una licitación pública como consecuencia de una medida de fuerza de una central obrera. En dicha noticia puede observarse detalle sobre el monto (tope) de la licitación, así como el link para acceder al pliego y las condiciones para presentarse<sup>97</sup>.

Al igual que sucedió durante el período anterior, sobre el final de la página institucional puede observarse un listado escueto de áreas municipales ninguna de las cuales dan cuenta de ser un órgano de control o auditoría de los gastos públicos. No obstante, desde 2017 se registra en la web local un espacio propio para la consulta del organigrama municipal a partir del link Intendencia, dentro del cual se despliega el listado de Secretarías y dependencias descentralizadas del municipio. A su vez, se dispone de un apartado denominado funcionarios municipales en donde además de las secretarías, puede identificarse a sus responsables y a los de las diferentes direcciones que componen el resto del organigrama.

Al repasar las áreas allí mencionadas, sólo se identificó como espacios propios la Dirección de Control de Gestión y Modernización, la Dirección de Ingresos Públicos y la Dirección de Compras. Respecto de las funciones y objetivos de la Dirección de Ingresos Públicos, se destacan aquellas que plantean el control sobre la recaudación, sobre los grandes contribuyentes y la fiscalización del pago de los tributos. También la de emitir informes sobre la situación tributaria y velar por el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Ninguna referencia a otro tipo de control que no sea el tributario ni a la inclusión de otros actores externos en el proceso.

---

<sup>96</sup> <http://berisso.gob.ar/noticia/seis-empresas-presentaron-ofertas-para-la-obra-de-pavimentacion-de-calle-8>

<sup>97</sup> <http://berisso.gob.ar/noticia/se-postergo-para-el-jueves-21-la-licitacion-publica-plan-vial-de-erradicacion-de-calles-de-tierra-urbanas-y-periurbanas>

Respecto de la Dirección de Compras, sólo se destaca una breve leyenda que resalta que desde el área se concretan las compras de tipo directas, por concurso o licitación pública y privada.

No se encontró información sobre las funciones y objetivos de la Dirección de Control de Gestión y Modernización. El único espacio vinculado directamente con la transparencia, pero que no se relaciona con el control de los gastos públicos es el sitio HCD mediante el cual se accede al trabajo legislativo del Concejo Deliberante local.

Tal como se señaló anteriormente, una de las innovaciones más importantes durante el período 2015-2019 fue la incorporación del sitio HCD como consecuencia del trabajo coordinado entre el municipio, el Concejo Deliberante y el Ministerio de Modernización de Nación. El sitio permite un recorrido extenso sobre proyectos, ordenanzas, resoluciones, notas y pedidos a partir de diferentes criterios como la fecha, el número de norma o, en algunos casos, el tema. De ahí que la búsqueda en el Digesto local fuese sumamente sencilla y productiva.

En 2017 se registra la ordenanza N° 3544 (y el Decreto 798 que la promulga) mediante la cual se convalida un convenio de cooperación entre el municipio, la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Oficina de Fortalecimiento Institucional de la provincia de Buenos Aires. Dicho acuerdo tuvo como principal objetivo el fortalecimiento institucional a partir de estrategias de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, ética pública y lucha contra la corrupción. Menciona la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el control de los actos de gobierno, así como la posibilidad de dar publicidad a los resultados de los convenios específicos

En 2018 fue posible identificar la ordenanza N° 3561 (y el Decreto N° 43 que la promulga) mediante la cual el municipio adhiere al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal dispuesto por la Ley 13.295. La normativa promueve una mayor transparencia en la gestión pública en los distintos niveles de gobierno a partir del manejo racional, ordenado y transparente de los recursos fiscales municipales. Entre los datos salientes está la obligatoriedad de la publicidad del presupuesto municipal, así como información trimestral

de la ejecución presupuestaria, del gasto clasificado según finalidad y función, del stock de deuda y del pago de los servicios (artículo tercero).

También en 2018 se destaca la ordenanza N° 3654 (y el Decreto N° 843 que la promulga) mediante la cual el municipio adhirió a la Ley 15.000 sobre Declaraciones Juradas de los funcionarios públicos. La normativa local establece con claridad quiénes son los sujetos obligados a presentar la Declaración Jurada Patrimonial y crea un sistema específico para recopilar dicha información.

En marzo de 2019 se registraron los expedientes 006 y 008 mediante los cuales el Concejo Deliberante solicitó al Ejecutivo explicaciones sobre diferentes situaciones y el uso de fondos en las Unidades Sanitarias N° 19 y 42. En relación a la primera, el pedido surge como consecuencia de declaraciones radiales de una médica del lugar, quien aseguró que nunca fueron entregados los fondos a la institución. En ese mismo sentido, se registraron diversos pedidos de informe sobre facturas no entregadas por diferentes organizaciones, irregularidades en alquiler de maquinaria, obras paralizadas o inconclusas, entre otras cuestiones.

En mayo de 2019 mediante el Decreto N° 25 se aprobó en general la rendición de cuentas correspondiente al período 2018 aunque no se pudo evidenciar si existieron argumentos en contra de la misma ya que la normativa no lo aclara ni agrega.

Por último, el recorrido por los portales locales permitió registrar una intensa actividad de la gestión encabezada por Jorge Nedella a través de la cual se divulgaron las acciones propuestas e implementadas durante los cuatro años de gobierno.

En 2016, y ante rumores y acusaciones cruzadas respecto del sueldo del Intendente, Nedella decidió publicar su recibo de sueldo. En ese marco declaró a un medio local que desde el área de Modernización del Estado se estaba trabajando para la implementación de un proyecto de gobierno abierto. Según el funcionario, su objetivo era el de transparentar la gestión a través de la informática o pedidos concretos que realicen los vecinos. Nedella (2016) sostuvo además que “Estos canales de acceso a la información pública permitirían conocer desde el monto percibido por un funcionario hasta el estado de un trámite”.

En 2017 el Intendente Jorge Nedela (2017) anunció la creación de la Oficina Anticorrupción cuyo principal objetivo sería el de “fiscalizar la conducta de los funcionarios y empleados, y en el caso que se compruebe algún caso ilícito se hará la denuncia pertinente ante la justicia y se le realizará un sumario de tipo administrativo”. Según explicaron fuentes oficiales, el órgano se planteó como autárquico y autónomo respecto del municipio y su titular sería elegido por concurso público y puntaje. La iniciativa fue enviada al Concejo Deliberante para su tratamiento, aunque luego no se identificó su aprobación, ni en la web (organigrama) ni en posteriores noticias.

En el marco del proyecto de adhesión a la Ley provincial sobre declaraciones juradas patrimoniales, el Intendente Nedela (2018) remarcó que: "para que le digamos a la ciudadanía cuál es nuestro patrimonio y finalizado el cumplimiento de las funciones públicas, poder comparar para ver si se modificaron esas situaciones".

Continuando con lo señalado en el párrafo anterior, diferentes funcionarios declararon en medios locales que ese convenio había sido uno de los ejes de gestión propuestos por el Intendente. En ese sentido, el concejal oficialista Dante Angeloni (2018) señaló que “Cuando nos convoca el intendente Jorge Nedela su intención de adherir a la ley, nos deja claro a todos los presentes que su objetivo es la transparencia en la función pública, nos planteaba que el vecino puede saber de nuestro patrimonio”.

En abril de 2018 y en el marco de la apertura de sesiones ordinarias en el Concejo Deliberante, el portal Info Blanco sobre Negro realizó un informe sobre las declaraciones del Intendente Nedela dando cuenta de un detalle importante respecto de la situación económica y financiera del distrito<sup>98</sup>. A su vez, se pudo observar reiteradas menciones a la necesidad de transparentar la gestión y, sobre todo, el uso de los fondos públicos.

Ese mismo año, el jefe Comunal participó, junto a diferentes funcionarios, de las Jornadas de Transparencia y Lucha contra la Corrupción organizadas por la Oficina de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires. Allí Nedela destacó la importancia de fortalecer la democracia en la lucha contra la corrupción ya que la misma

---

<sup>98</sup> <https://www.infoblancosobrenegro.com/nota/21937/berisso-nedela-inauguro-el-periodo-de-sesiones-ordinarias-y-hablo-de-una-gestion-transparente-y-honesta/>

atenta contra la confianza de la población. Instó a generar recursos para poder llevar adelante un gobierno transparente y a controlar el uso de los fondos<sup>99</sup>.

#### *A modo de cierre*

La descripción realizada anteriormente sobre el corpus seleccionado dio cuenta de la existencia de diversas iniciativas, propuestas y proyectos relacionados con la rendición de cuentas, no sólo en lo vinculado con los gastos sino con el uso de los fondos públicos. En lo referido a la web local, más allá de algunos cambios de estética y la incorporación de temas de agenda propios, no se observa ningún espacio específico en el que se diera cuenta del uso de los recursos más allá de los informes financieros 2018 y 2019 y de la publicación de los presupuestos de esos mismos años. Si bien se mantuvieron los links sobre licitadores y proveedores, los mismos siguieron limitados a los formularios de inscripción.

Por otro lado, se incorporó cierta información sobre los llamados a licitaciones públicas, así como un conjunto de noticias que, en algunos casos, producen breves explicaciones sobre ciertas políticas públicas y los fondos destinados y/o ejecutados. También se registró el portal HCD Transparente en el que pueden identificarse algunos pedidos de informe sobre el uso de fondos públicos, aunque no se identificaron las respuestas. Finalmente, la firma del convenio para las declaraciones juradas patrimoniales fue un importante avance, aunque sólo se cargó la del Intendente, restando la de los otros sujetos comprendidos por la Ley.

Continuando con la faz normativa, fue posible encontrar varias ordenanzas y proyectos que, de manera directa o indirecta, hicieron referencia a algún tipo de control sobre los fondos públicos o a la necesidad de transparentar y fortalecer las instituciones de control. No obstante, pocos resultados concretos fueron observados en tal sentido (basta recordar la intención de un gobierno abierto que nunca pudo concretarse). A su vez, muchas de las propuestas de regulación estaban relacionadas específicamente con el ordenamiento fiscal o el aumento de la eficiencia tributaria.

Las notas o declaraciones a medios de comunicación mostraron que efectivamente el aumento de la transparencia y las instancias de control sobre el gasto público (como lucha

---

<sup>99</sup> <http://www.berisso.gov.ar/noticia/el-intendente-nedela-participo-de-las-jornadas-de-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion>

contra la corrupción) eran objeto principal de la gestión. No obstante, a excepción de las declaraciones juradas, las intenciones y aspiraciones destacadas en las noticias, no se reflejaron ni en normas ni en políticas puntuales. Un ejemplo de ello fue la iniciativa para la creación de la Oficina Anticorrupción.

### **7.3.2. Canales de interacción**

A través del repaso por los registros de la web municipal, se buscó identificar la presencia o no de espacios o mecanismos de diálogo o intercambio, así como sus características. Partiendo de la premisa según la cual la transparencia es mucho más que la rendición interna de los recursos públicos, surge la necesidad de establecer canales de relacionamiento, vinculación e interacción entre los actores involucrados e interesados en el tema. No sólo es necesario que participen, se involucren y colaboren los propios funcionarios del gobierno (en los tres poderes del Estado), sino también aquellas organizaciones que son beneficiarias, directa o indirectamente, de la asignación de fondos, la realización de obra pública o la ejecución de la misma.

En líneas generales es posible señalar que los canales formales de vinculación no cambiaron durante los primeros años de gestión respecto del período anterior ya que se mantuvieron tanto las redes sociales como el formulario de contacto. A partir de 2018, el programa Berisso en pantalla fue reemplazado por Mejor Berisso, una producción realizada íntegramente por el personal de la Dirección de Comunicación Institucional, pero cuya principal función era netamente informativa.

En 2019, el área de Derechos Humanos incorporó una línea de WhatsApp como método de relacionamiento con el vecino, aunque dicha estrategia no se vio replicada en otros organismos (al menos no se da cuenta de ello en la web).

El único espacio concreto en el que fue posible identificar cierta continuidad durante gran parte de la gestión y en el que se plantearon instancias de interacción fueron los foros de seguridad. La gestión encabezada por Nedela re inauguró los mismos en agosto de 2016 y desde ese momento pudo identificarse que año a año se replicó la política. A su vez, los Foros fueron complementados con el Concejo Municipal de Seguridad (creado en 2009) como

ámbitos de escucha al vecino y de intercambio de ideas para resolver los problemas de seguridad en el municipio<sup>100</sup>.

La descentralización de los foros y su coordinación con el Concejo Municipal fue presentada como parte de una estrategia de control sobre las políticas de seguridad y el uso de los recursos destinados a tal efecto. La conformación de los Foros en los diferentes barrios permitió generar reclamos, consultas y controles sobre el accionar municipal en materia de seguridad. No obstante, no se registra en la web local ninguna alusión al uso de los fondos para dicha política ni a la implementación de alguna decisión gubernamental vinculada con el tema.

Luego de la búsqueda en la página oficial, se decidió avanzar sobre el Digesto municipal con el objeto de intentar identificar y analizar las normas sancionadas por el Consejo Deliberante y el Ejecutivo relacionadas con la disponibilidad de canales de interacción. Al igual que en el período anterior, fueron pocas las referencias claras y contundentes en la materia. El Presupuesto Participativo nunca fue puesto en práctica y los Foros de Seguridad se convirtieron en el único espacio formal en donde los vecinos pudieron interactuar con los funcionarios municipales (aunque su ordenanza data del 2009).

Finalmente, a la hora de recorrer los portales locales, la mayoría de las noticias giraron en torno a temas ya presentados como el lanzamiento de los Foros de Seguridad Vecinal o la participación del Intendente de diversos eventos en los que se promueven estrategias de gobierno abierto y transparencia. Las únicas novedades registradas fueron, por un lado, la presentación del Consejo Municipal de la Mujer 2017 (la iniciativa fue aprobada mediante Ordenanza N° 3355/13) y, por el otro, el estreno de la Banca Abierta al Ciudadano.

En relación al Consejo de la Mujer, más allá de la sesión del 2017, el mismo nunca más volvió a reunirse (al menos no existen registros de ello). Según indicaron desde la Comuna al Diario Hoy (2017), “entre los objetivos que se propone este Consejo de la Mujer, se encuentran el de generar un espacio de carácter consultivo y participativo que tendrá como premisa el pluralismo, la horizontalidad y la participación democrática. Nuevamente se

---

<sup>100</sup> <http://www.berisso.gov.ar/noticia/nedela-anuncio-la-puesta-en-marcha-de-los-foros-de-seguridad-local-y-del-consejo-municipal-de-seguridad>

plantean espacios de intercambio, aunque sin referencias específicas al rol de control y evaluación ciudadano.

Por su parte, la Banca Abierta al Ciudadano (iniciativa aprobada en 2009 pero nunca implementada), tuvo su estreno en octubre de 2018 y, al igual que el Concejo de la Mujer, nunca más se volvió a implementar. En declaraciones a diversos medios locales<sup>101</sup>, los funcionarios del municipio destacaron la importancia de poner en práctica una propuesta cuyo objeto principal es el de escuchar en el recinto la voz de los vecinos de manera directa. A su vez manifestaron su voluntad de darle continuidad a la iniciativa para ampliar la vida democrática e institucional local. Respecto a los temas que pueden ser tratados en la Banca Abierta al Ciudadano, los mismos son abiertos a excepción de cuestiones tributarias y de presupuesto. Para participar, los vecinos debían anotarse en una planilla para luego ser convocados y exponer frente a los Concejales.

#### *A modo de cierre*

El recorrido por los diferentes espacios destinados o imaginados como canales de interacción por parte del municipio, dio cuenta de escasas posibilidades de diálogo formal entre vecinos y funcionarios.

Tal vez los Foros vecinales de Seguridad puedan ser clasificados como una instancia formal orientada a tal fin, aunque cuesta encontrar resultados concretos que puedan afirmar lo anterior. Incluso el Concejo Municipal de la Mujer sólo fue puesto en práctica (al menos según los registros de la web) en 2017 sin resultados a la vista, al igual que la Banca Abierta al Ciudadano.

Los portales de noticias no aportan más información que la observada en el resto del corpus y el Digesto carece de proyectos claros y contundentes sobre el tema. Finalmente, la no aplicación del Presupuesto Participativo marca la ausencia de una política que podría haberse convertido en eje de este tipo de iniciativas.

---

<sup>101</sup> <https://www.eldia.com/nota/2018-10-15-2-15-23-berisso-estreno-la-banca-21-con-reclamos-por-cloacas-politica-y-economia>

### **7.3.3. Acceso a la información pública**

Tal como se sostuvo en las páginas precedentes, la web oficial experimentó algunos cambios estéticos y de formato a partir de 2017 aunque los mismos no constituyen un aporte significativo a las estrategias aquí analizadas. De hecho, no se registró, durante todo el período, ningún espacio específico relacionado a instancias de acceso a la información pública más allá de la ya mencionada web HCD Transparente.

En términos de información pública vinculada al control de los gastos públicos, se destaca la publicación de los presupuestos de los cuatro años de gestión, así como los informes de situación financiera 2017 y 2018. Dicha información se presenta en formato pdf descargable y accesible. También se identificaron los llamados a convocatoria en formato afiche donde se detalla la información pertinente para conocer y presentarse a las mismas. Ese espacio se mantuvo constante durante todo el período.

Si bien existen enlaces vinculados a las áreas de gobierno, los mismos no brindan detalles sobre objetivos, funciones o políticas específicas. Sólo se identifican los nombres de quienes están a cargo de cada una de ellas.

A partir de 2019, y como consecuencia de la adhesión a la Ley provincial sobre declaraciones juradas patrimoniales, la web muestra la declaración jurada del Intendente, aunque no del resto de los funcionarios obligados.

Ese mismo año se presentó el portal HCD Transparente que representa un espacio sumamente importante para que la ciudadanía acceda a las normas, proyectos, notas y resoluciones tanto del ejecutivo como del legislativo local. La web permite realizar búsqueda por número de norma, tema y/o palabra clave, así como descargar las ordenanzas en formato pdf.

Por último, si bien se observa gran cantidad y variedad de información distribuida en diferentes formatos y espacios (archivo de noticias, espacios multimedia, el programa Mejor Berisso TV y las redes sociales) en general la misma se presenta en modalidad propagandística o publicitaria. En general no se encuentran explicaciones o detalles de las decisiones o iniciativas locales, así como tampoco instancias o canales para que la ciudadanía solicite información al respecto.

Más allá de lo señalado anteriormente, fue posible encontrar algunas excepciones. Una de ellas se presentó al momento de notificar a la comunidad la postergación de una licitación pública como consecuencia de medidas de fuerza de algunas centrales obreras<sup>102</sup>. En esa oportunidad, no sólo se informó de la postergación, sino que se explicaron los motivos, se describió la obra a licitar, así como el presupuesto destinado y el link para acceder a más datos.

Por otro lado, la incorporación de nuevos canales, instancias y espacios de articulación entre Estado y ciudadanía en pos de un mayor acceso a la información pública debieran plasmarse en normativas específicas, más allá de las declaraciones y buenas intenciones de los funcionarios. De ahí que la búsqueda en el Digesto local tuvo la intención de analizar en qué medida la gestión incorporó conceptos vinculados a transparencia y acceso a la información pública, tanto en normas generales como específicas.

En ese marco, no se encontró ninguna norma específica que promoviera alguna instancia de acceso a la información pública más allá de las declaraciones públicas realizadas tanto por parte de los funcionarios como del propio Intendente. No obstante, algunas ordenanzas hacen referencia indirecta a la importancia de la información pública para una ciudadanía empoderada. En ese sentido, la ordenanza N° 3654 de adhesión a la Ley provincial N° 15.000 (declaraciones juradas) hace mención a la importancia de la publicidad del patrimonio de los funcionarios públicos como instancia de transparencia.

La ordenanza N° 3670 convalida un convenio marco de cooperación y asistencia legal y técnica relacionado con el desarrollo de acciones y herramientas de cooperación con el objetivo de optimizar la capacidad de gestión y funcionamiento de la actividad administrativa de los municipios. Un dato interesante de dicho convenio es que la promoción de un software que permite a los Municipios implementar un Boletín Oficial Municipal (SIBOM), facilitando la publicación de Ordenanzas del Concejo, Decretos y Resoluciones del Departamento Ejecutivo y Legislativo. En la norma se hace referencia a la importancia de

---

<sup>102</sup> <http://berisso.gob.ar/noticia/se-postergo-para-el-jueves-21-la-licitacion-publica-plan-vial-de-erradicacion-de-calles-de-tierra-urbanas-y-periurbanas>

garantizar el acceso a la información de todos los habitantes de la Provincia y la transparencia de los actos de gobierno.

El sistema parece no haberse implementado nunca y sólo se encuentra, de manera disgregada, la normativa del legislativo a través de la web HCD Transparente y del Ejecutivo en el link de la página municipal. Éste último espacio ofrece la totalidad de los boletines ordenados por fecha y con archivos descargables en formato pdf.

Independientemente de las intenciones y acciones formales desarrolladas por el Estado municipal, fue importante el recorrido por los portales de noticias a la hora de identificar declaraciones o notas que pudiesen complementar lo hasta aquí presentado. En ese marco, las noticias observadas dieron cuenta de anuncios relacionadas fundamentalmente con las declaraciones juradas patrimoniales y el lanzamiento de la página HCD Transparente. Respecto de esto último, resaltan algunas declaraciones de funcionarios que permiten ampliar la observación realizada en la web y las ordenanzas.

En relación a las declaraciones juradas, el Intendente Jorge Nedela (2018) señaló que la iniciativa era muy importante "para que le digamos a la ciudadanía cuál es nuestro patrimonio y finalizado el cumplimiento de las funciones públicas, poder comparar para ver si se modificaron esas situaciones". Una clara referencia a la necesidad de generar datos para que la ciudadanía pudiese juzgar en casos de aumentos patrimoniales incompatibles con la función pública.

Respecto a la nueva web del Concejo Deliberante, el entonces presidente del cuerpo legislativo local Matías Nanni (2019) destacó que la misma representaba "un paso importante para la conexión entre ciudadanos y funcionarios legislativos". Además, resaltó que la iniciativa permitiría acceder a información vinculada a las ordenanzas y el perfil de los concejales, entre otras cosas. Es importante destacar que la página en cuestión no cuenta con ninguna otra información más que la relacionada con las ordenanzas, proyectos, notas, resoluciones y pedidos de informe.

Por otro lado, las percepciones y experiencias de funcionarios, tanto del oficialismo como de la oposición, que tuvieron responsabilidades en el período en análisis constituyen un insumo muy valioso para complementar el relevamiento realizado hasta el momento. En ese marco,

se realizaron diversas gestiones con informantes claves (ex concejales y funcionarios del ejecutivo municipal) a través del contacto por redes sociales, correos institucionales y vínculos personales. Sólo algunos miembros del gobierno accedieron a realizar declaraciones, tal como fue el caso del ex Intendente Jorge Nedela, su Subsecretario de Seguridad Ciudadana entre 2018 y 2019, Hugo Dagorret y Matías Nanni quien fuera secretario de Modernización entre 2015 y 2017 y luego Concejäl.

En relación al acceso a la información pública como instrumento de transparencia, Jorge Nedela (entrevista, 15 de marzo 2022) sostuvo que fue uno de los puntales tanto de la campaña como de sus inicios en la gestión, particularmente en lo referido a la publicación de los sueldos de los funcionarios. En este sentido, el ex Intendente señaló que se arrepiente de no haber publicado su recibo de sueldo como una política institucional y de no haber podido avanzar en medidas similares con otros funcionarios (pudor por los altos sueldos fue uno de los argumentos personales que esgrimió).

También destacó que la adhesión a la Ley provincial sobre declaraciones juradas patrimoniales fue apoyada por la oposición y representó un salto cualitativo en términos de transparencia. En ese sentido, aclaró que la sistematización de dicha información se realizó en dos dimensiones, una pública y otra reservada. Ésta última contenía información sensible que podía suministrarse ante pedidos específicos. Por otro lado, a modo de reflexión, el ex Intendente manifestó que, si bien dicha acción representó un hito para su gestión, consideró que la ciudadanía no lo valoró tanto como una obra de asfalto o de cloacas, dando a entender cierta desilusión con el resultado final.

Respecto de los Foros de Seguridad, Nedela señaló que los mismos fueron un espacio revitalizado por su gestión como una instancia de información para el vecino y de retroalimentación para el gobierno. Allí se implementaron diversas reuniones vecinales (tanto formales como informales) que permitieron recoger información valiosa, así como articular, tanto con la policía de la provincia (comisarios) como con las restantes áreas municipales.

En sintonía con la política de seguridad, Hugo Dagorret manifestó que a través de la conformación de foros colegiados (compuestos por vecinos, organizaciones de la sociedad

civil, clubes, etc.) se desarrollaron diferentes instancias de información al vecino. Según el ex funcionario, se utilizó el espacio también para acercar a los concejales y demás funcionarios del Ejecutivo al territorio, para que puedan dialogar, articular y brindar explicaciones (entrevista, 25 de enero 2022).

Por su parte, Matías Nanni como secretario de Modernización señaló que desde un primer momento su intención fue la de acoplarse a la agenda nacional sobre gobierno abierto y en ese marco se intentó un proceso de digitalización de la información, aunque reconoció que no se llegó a implementar por falta de recursos (entrevista, 12 de mayo 2022). A su vez, señaló que en 2017 se presentaron dos proyectos que buscaron fortalecer la agenda sobre la transparencia pero que ninguno fue aprobado en el Concejo Deliberante (el oficialismo no tenía la mayoría). Uno de ellos trataba sobre la creación de una oficina anticorrupción y el otro sobre ética pública.

Ya como concejal (diciembre de 2017), el ex funcionario manifestó que una de sus principales tareas estuvo relacionada con la web HCD Transparente que pudo ser aprobada y con generar mayores instancias de control de los gastos públicos. Al momento de consultarle si recordaba algún pedido de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, el ex Concejal manifestó que no.

#### *A modo de cierre*

A partir de la información recolectada tanto en la web como en el Digesto y los portales de noticias, sumado a las declaraciones obtenidas en las entrevistas, es posible marcar algunos puntos relevantes. Más allá de las intenciones y la voluntad de la gestión encabezada por Jorge Nedela, el recorrido por el corpus da cuenta de escasas iniciativas y políticas en materia de transparencia. A su vez, algunas de ellas sólo se aplicaron por única vez o de manera parcial. Tampoco se identificaron normas específicas sobre acceso a la información pública ni canales formales de interacción más allá de los Foros de Seguridad.

En relación al Consejo de la Mujer y a la Banca Abierta al Ciudadano, si bien son iniciativas importantes y relacionadas con diferentes componentes de la transparencia, no fue posible identificar resultados concretos (proyectos, propuestas, políticas) ni continuidad en el tiempo de las mismas.

La adhesión a la Ley provincial de declaraciones juradas patrimoniales fue importante (Berisso fue el primer municipio bonaerense en hacerlo), pero al momento de analizar la información en la web, la única declaración que allí se registra es la del Intendente.

La web HCD Transparente es una de las iniciativas que, en sintonía con las estrategias de transparencia, dieron cuenta de información sistematizada, de fácil acceso, descarga y reutilización de las normas, proyectos y notas. A su vez, establece diferentes motores de búsqueda que hacen más sencillo el trabajo del ciudadano.

Finalmente, las iniciativas y proyectos del oficialismo destacados, tanto por Nedela como por Nanni, no pudieron concretarse por diferentes situaciones. Algunas relacionadas con decisiones personales (como la no publicación de los recibos de sueldo), otras por falta de recursos (como la digitalización de la administración local) y otras por cuestiones políticas (como la oficina anticorrupción).

#### **7.4 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Enrique Sle Zack (2011-2015)**

Tal como se viene sosteniendo hasta el momento, ninguna estrategia de transparencia puede generar resultados óptimos sin la inclusión activa de la ciudadanía. De ahí que uno de los objetivos de la presente investigación fue analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes que la definen y complejizan. En ese marco, se relevó información pertinente relacionada con la existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno (para incidir en la política pública); la inclusión ciudadana en el ciclo de política pública (en términos de coproducción); y la disponibilidad y acceso a la información pública (información pertinente, accesible, periódica, actualizada y en formato abierto para el empoderamiento ciudadano).

El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, el Digesto local, los portales de noticias y los informantes claves. Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

### 7.4.1 Canales de interacción

El primer elemento relevado para identificar los canales de vinculación e interacción entre Estado y ciudadanía fue la web oficial. Al igual que sucedió con las estrategias de transparencia, no se registran espacios específicos que promuevan o alienten el intercambio. Sólo se identifican algunos canales tradicionales como un formulario de contacto y el número telefónico 0800 666 2922. Éste último se presenta como una línea directa a disposición de los vecinos para que puedan efectuar consultas, presentar inquietudes y efectuar reclamos. No obstante, no se observan respuestas o resultados concretos de esos espacios.

Respecto al Presupuesto Participativo, en 2012 se informó que el mismo no podría realizarse al año siguiente por problemas de financiamiento ya que, según fuentes oficiales, Nación no envió los fondos<sup>103</sup>. A su vez, a finales de 2013 se retomó la iniciativa y se anunció su aplicación para 2014. No obstante, el repaso por la web no brinda ninguna noticia ni espacio propio para dicha política ni en 2014 ni en 2015. Si bien en la parte final de la página se observa un apartado para el Presupuesto Participativo, al ingresar el mismo sólo muestra información de su aplicación en 2011.

Finalmente, en 2015 se anunció la implementación del Consejo Municipal de la Mujer (creado en 2013) el cual fue pensado como un espacio de diálogo, escucha e intervención, principalmente de las mujeres y organizaciones feministas, para colaborar con el gobierno. Si bien representa una iniciativa interesante, la misma no mostró resultados concretos en la web ni pudo identificarse un link o espacio destinado a ello.

El resto de los contenidos que brinda la web en el período en análisis son de carácter informativos, unidireccional y propagandístico. Los diferentes canales dispuestos por el municipio no prevén espacios para comentarios, sugerencias o reclamos frente a los anuncios.

Por otro lado, los medios locales no brindaron mayor información ni detalle más allá de los espacios descritos en los párrafos anteriores. Sólo algunas noticias relacionadas al Presupuesto Participativo 2012 y 2013, el Consejo Municipal de la Mujer en 2015 y algunas

---

<sup>103</sup> <https://diariohoy.net/politica/berisso-en-2013-no-habra-presupuesto-participativo-3296>

reuniones con vecinos para dialogar sobre temas puntuales como asfalto, cloacas y obras de infraestructura.

El repaso por las normas o proyectos que discurrieron por el Digesto municipal no revelaron ningún aporte específico sobre instancias o canales que promuevan la interacción con el ciudadano. Más allá de la aplicación esporádica y discontinua de políticas como el Presupuesto Participativo, el Concejo Municipal de la Mujer o la Banca Abierta al Ciudadano, las mismas eran normas aprobadas con anterioridad al 2012.

Tampoco se identificaron pedidos por parte de la ciudadanía para favorecer o aumentar los canales ya disponibles, ni reclamos por la suspensión de instancias como los Foros de Seguridad Vecinales o el propio Presupuesto Participativo.

#### *A modo de cierre*

La revisión del corpus vinculado a la existencia de canales de interacción (virtuales y/o presenciales) no arrojó resultados contundentes ya que, ni la web ni los portales, así como el Digesto dan cuenta de la creación, continuidad o disposición de espacios concretos para la inclusión de la ciudadanía en un proceso dialogal con el gobierno. Pareciera que primó el contacto informal (charlas en los barrios o en las áreas municipales) por sobre los canales institucionales, los cuales, en su mayoría, sólo se presentan como vías en unidireccionales.

Por otro lado, tampoco se detectó información respecto del resultado de aquellas políticas que prevén algún tipo de consulta o espacio de escucha, como el Consejo Municipal de la Mujer o la Banca Abierta al Ciudadano ya que la web no guarda registros al respecto ni un link propio.

#### **7.4.2 Participación en el ciclo de políticas públicas**

El recorrido por la web municipal dio cuenta de escasos espacios u oportunidades para intervenir de alguna u otra manera en el ciclo de políticas públicas. Tal como se sostuvo en el capítulo cuarto, la inclusión ciudadana en la discusión de la política pública no necesariamente implica su involucramiento en todo el proceso, pero sí en alguna etapa de la misma. A su vez, debe prestarse especial atención al grado de incidencia que ello tiene en la

decisión final, así como en la posible corrección del rumbo de una política. Los efectos finales de la participación constituyen un eje central para evaluar la calidad de la misma.

En ese marco, si bien durante el período analizado pudieron observarse algunas políticas pensadas en la participación ciudadana, la web no refleja, en términos generales, su incidencia ni sus consecuencias. Respecto al Presupuesto Participativo, sólo se identifica un link al final de la web local. Al ingresar al mismo, los registros de Wayback Machine muestran que durante los años 2014 y 2015 sólo se publicó información sobre la aplicación de la política en 2011. No obstante, tampoco se identifica una explicación sobre el funcionamiento ni las posibilidades de incidir por parte de la ciudadanía. No se muestran las obras previamente realizadas, aunque sí las votadas en ese año (a ejecutarse durante 2012).

En términos de vinculación, el municipio puso a disposición dos teléfonos y un correo electrónico. También puede accederse a la ordenanza de creación (2009) y a su reglamento (2010), ambos documentos descargables en formato pdf. Respecto a la primera, un dato saliente es que prevé la creación de los Consejos Locales de Participación como instancia intermedia de participación (además de la prevista para los vecinos individuales). Se aclara que en las reuniones desarrolladas en cada barrio se deberán articular a través de dichos Consejos, los cuales estarán integrados por un representante de cada organización intermedia local (sociedades de fomento, ONG, clubes, etc.).

Analizando el reglamento, el mismo prevé la intervención ciudadana en diversas etapas como la presentación de proyectos, su discusión, la selección de uno o varios para su posterior puesta a consideración de la comunidad (votación) y, finalmente el control o evaluación de su aplicación.

En marzo de 2015 se identificó un espacio nuevo en la web, vinculado con el Consejo Municipal de la Juventud, dependiente de la Secretaría de Gobierno. Al analizar sus objetivos, se destacan entre otros, la implementación de instrumentos que favorezcan la participación juvenil; la promoción del intercambio de experiencias entre las distintas asociaciones juveniles; el desarrollo de iniciativas de los jóvenes no integrados a ninguna organización de la sociedad civil; y la intermediación ante organismos públicos y privados en todo lo referente a cuestiones de interés de los jóvenes. La página informa que a partir de

este año se implementarán los Foros de la Juventud, como una instancia de vinculación permanente con los adolescentes. El espacio se desarrollaría en ocho instituciones educativas del distrito para abordar diferentes temáticas para discutir el concepto de ciudadanía y generar espíritu crítico.

La página ofrece información pertinente y precisa sobre la organización de los foros, las áreas de intervención, los programas y actividades disponibles, pero no fue posible encontrar resultados concretos de la aplicación de los mismos.

Otra de las políticas creada con la intención de promover la inclusión de las mujeres en la planificación de las políticas públicas que combatan la violencia de género, fue el Consejo Municipal de la Mujer. Más allá de las noticias publicadas en la web local a través del propio portal o del canal de televisión, la realidad es que no se registran datos específicos ni un link que pueda derivar a mayor información o datos sobre los efectos de la política. En diferentes declaraciones, funcionarios municipales señalaron que el Consejo preveía la organización de plenarios y Comisiones Temáticas (Salud y Violencia Familiar; Inserción Laboral y Formación y Capacitación). A través de esa organización se buscaba generar proyectos para su posterior evaluación por parte del Ejecutivo Municipal.

Entre sus funciones figuran la asesoría a los poderes del Estado Municipal acerca de la implementación de políticas públicas que propicien la mejor calidad de vida de las mujeres; el fomento de la cooperación entre los diferentes niveles gubernamentales y no gubernamentales para la erradicación de la violencia de género; la elaboración y puesta a consideración del Ejecutivo Municipal de planes, programas y/o proyectos vinculados al ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres; la promoción del abordaje transversal de la perspectiva de género en la elaboración e implementación de políticas públicas; y el monitoreo del cumplimiento y aplicación de las leyes y ordenanzas municipales que garanticen los derechos de la mujer en las listas de cargos

En términos normativos, fue posible identificar diversas ordenanzas que, de alguna u otra manera, hacen referencia a la inclusión ciudadana en el ciclo de la política pública. En 2012 se identifica la ordenanza N° 3313 mediante la cual se convalida un acuerdo entre el municipio y el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) de la provincia de

Buenos Aires. Allí se reconoce la necesidad de fomentar la participación de dirigentes políticos y sociales en la formulación y ejecución de políticas públicas. Se proponen acciones de capacitación para promover la participación ciudadana destinadas, no solo al municipio, sino también, a las organizaciones sociales vinculadas con el mismo. También hace mención a la necesidad de proponer herramientas tecnológicas como apoyo a las medidas propuestas.

Ese mismo año se sancionó la ordenanza N° 3316 mediante la cual se modificó la Ordenanza N° 2854 (establece distintas distinciones a vecinos y figuras destacadas de la comunidad) para incorporar la figura del Buen Vecino. Entre los argumentos esgrimidos figuran la necesidad de reconocer las acciones solidarias del pueblo a partir del cumplimiento de ciertas pautas, entre las que se encuentran la participación en políticas de seguridad ciudadana. Para acceder al reconocimiento, además del requisito anterior, se exige juntar al menos 50 firmas de vecinos.

También en 2012 se publicó la ordenanza N° 3334 para la adhesión al Régimen Jurídico Básico e Integral para las Personas con Discapacidad (Ley Provincial N° 10592) de la provincia de Buenos Aires. En este caso, sólo se destaca la mención a la necesidad de incluir la participación de los actores involucrados para el diseño y aplicación de políticas públicas.

Por otro lado, los portales de noticias suministraron algunas declaraciones e iniciativas que no fueron posibles identificar en la web local, como el anuncio del lanzamiento del Presupuesto Participativo en 2013, la convocatoria al Consejo Municipal de la Mujer en 2015 y diferentes reuniones informales y esporádicas tanto con vecinos como con organizaciones de la sociedad civil (iglesia, clubes de barrio, asociaciones vecinales, entre otras).

No se identificaron otras políticas o acciones que pudiesen ser relacionadas con la inclusión de la sociedad en alguna etapa del ciclo de políticas públicas más allá de las ya mencionadas a lo largo del presente. Tampoco se registran declaraciones puntuales o propuestas de nuevas instancias.

Otro elemento formal importante a la hora de pensar la inclusión ciudadana tiene que ver con el organigrama municipal. En ese sentido, la organización de las áreas o espacios de trabajo del municipio no experimentó grandes cambios durante el período analizado (al menos

plasmado en la web). Tomando en cuenta lo observado en la página municipal, sólo el Presupuesto Participativo aparece como un espacio propicio y permanente, aunque sin contenido, en donde el vecino puede influir en la toma de decisiones.

Sobre el final del mandato se puede observar la inclusión del Consejo Municipal de la Juventud, dependiente de la Secretaría de Gobierno. El área muestra información y propuestas para incentivar la participación de los jóvenes en diferentes programas y acciones gubernamentales. No obstante, tal como se señaló anteriormente, no se pudo rescatar acciones concretas que den cuenta del aporte ciudadano en políticas específicas.

Finalmente, las áreas como el Consejo Municipal de la Mujer o la Banca Abierta al Ciudadano, carecen de estructura o espacio propio, más allá de que sólo fueron convocadas una vez en el período 2011-2015.

A la hora de recurrir a informantes claves se consultó a Jorge Nedela (Concejal por la UCR durante el período analizado) respecto de las políticas participativas durante la última gestión de Slezack. El entrevistado manifestó que tanto los foros de seguridad como el Presupuesto Participativo fueron suspendidos por el entonces Intendente (entrevista, 15 de marzo 2022). Según el ex Concejal, dichos espacios fueron tiñéndose de militancia partidaria y eso desincentiva al vecino a participar. Particularmente sobre las obras del Presupuesto Participativo, sostuvo que se recibían permanentemente reclamos por obras inconclusas.

En ese mismo sentido se manifestó Méndez Caneda al señalar que desde la oposición no se objetó la naturaleza del Presupuesto Participativo, aunque se denunció su aplicación ya que la misma fue direccionada a los amigos del poder y según intereses políticos (entrevista, 15 de agosto de 2022).

Por otro lado, la Banca 21 tuvo una participación muy activa, pero con el correr del tiempo, se identificó que eran enviados vecinos con afinidades ideológicas al peronismo, transformando el espacio en una instancia partidaria más allá del objetivo noble por el que fue creada (entrevista, 15 de agosto de 2022).

### *A modo de cierre*

Si bien fue posible identificar diferentes políticas, ordenanzas y declaraciones relacionadas con la inclusión ciudadana en alguna etapa del ciclo de política pública, ninguna de ellas logró, por diferentes motivos, constituirse en una política de participación concreta. Lo anterior es consecuencia, en algunos casos, de la falta de información, la discontinuidad y/o suspensión de las políticas y, en otras, a la ausencia de datos que puedan certificar los efectos concretos de la participación ciudadana.

En relación a las ordenanzas sancionadas, las mismas permiten identificar que la participación ciudadana configura un valor importante para las políticas propuestas, aunque a posteriori no se encuentran acciones concretas ni noticias que puedan dar alguna explicación. Ejemplos de lo anterior lo configuran el Concejo Municipal de la Mujer, la Banca Abierta al Ciudadano, entre otras.

#### **7.4.3 Disponibilidad de información pública**

Tal como se viene sosteniendo en los componentes anteriores, la web oficial constituyó el elemento principal a la hora de analizar la información que el municipio puso a disposición de la ciudadanía. El repaso general de las capturas disponibles de la web local (2014 y 2015) dio cuenta del sostenimiento de un formato informativo de carácter descriptivo y unidireccional. También fue posible observar que el municipio priorizó información vinculada a la actividad turística, las fiestas locales y los trámites online (con formato de ventanilla de trámites).

Tanto desde el ciclo Berisso en pantalla como desde la sección de noticias, el municipio buscó informar a la ciudadanía respecto de las acciones, políticas y objetivos de gestión. No obstante, en su mayoría, los contenidos allí dispuestos se caracterizaron por ser propagandísticos o publicitarios, sin precisiones ni datos que permitieran el empoderamiento ciudadano o la reutilización y reconversión de los mismos. En el apartado para las noticias diarias puede observarse anuncios sobre diferentes reuniones entre funcionarios municipales y de otros niveles de gobierno, el listado de participantes y el objeto de las mismas, aunque luego no se profundiza al respecto.

En esa misma sintonía se informan los inicios, avances o finalizaciones de obras públicas como asfaltos, luminarias, obras hídricas, bacheo o el terraplén municipal<sup>104</sup>. La mayoría de las novedades son acompañadas por algún registro gráfico y describen superficialmente las acciones desarrolladas. En algunos casos se hace mención a la vinculación con la empresa tercerizada que interviene en la obra, en otras oportunidades a las etapas subsiguientes del plan, pero en general, no se detalla información sobre el uso de los recursos ni de los fondos destinados.

Algo similar sucede con el espacio para proveedores en donde, lejos de encontrar explicaciones sobre los procedimientos o datos sobre quiénes y en qué áreas se registraron los mismos, sólo se accede a los formularios para presentarse como oferentes ante el Estado.

Por último, se registraron algunos ejemplos en donde el nivel de detalle es mayor como los llamados a licitaciones públicas para distintas obras (mayoritariamente de asfalto) en donde se da a conocer al vecino el marco en el cual se desarrolla la convocatoria; el link sobre obras estratégicas en donde además de establecer un detalle conceptual sobre el espacio, se accede a los diferentes programas y proyectos; el estado de las obras hídricas en la región en donde también se generan explicaciones y detalles sobre la política; o la transferencia de fondos para obras en diferentes instituciones.

Continuando con los espacios institucionales, el análisis del Digesto no arrojó ninguna norma específica sobre acceso a la información pública ni sobre iniciativas similares, aunque no es menos cierto que fue posible encontrar ciertas referencias indirectas a la importancia de informar sobre los actos de gobierno.

En 2013 se registra la ordenanza N° 98 mediante la cual se insta al Ejecutivo a implementar en todos los espacios públicos y oficinas municipales, la difusión sobre lugares y teléfonos referentes al tratamiento de casos de violencia familiar. A su vez, dicha información debía ser el resultado del trabajo de la Mesa local contra la Violencia Familiar creada a tal efecto. Los considerandos de la ordenanza refieren a la importancia de brindar información para que la ciudadanía pueda resolver situaciones particulares sobre violencia.

---

<sup>104</sup> <http://berisso.gob.ar/noticias/obras-publicas/2012/>

Por otro lado, si bien los medios de comunicación suelen ser uno de los espacios más utilizados por funcionarios y dirigentes para brindar información y realizar diferentes explicaciones, en relación al acceso a la información pública, la búsqueda no arrojó demasiados resultados. Si bien fue posible identificar momentos en donde funcionarios o concejales concedieron una nota o realizaron un acto para explicar una política pública o su suspensión, en la mayoría de los casos las mismas suelen ser publicitarias o propagandísticas (con poco nivel de detalle y a veces algunos datos aislados).

Un ejemplo de lo anterior se registró en 2013 al momento en que el municipio dio a conocer que el Presupuesto Participativo de ese año no se iba a desarrollar. En ese marco, el entonces secretario de Economía, Rubén Fernández manifestó que por un inconveniente financiero no iba a poder implementarse la política<sup>105</sup>. Más allá de esa afirmación, no fue posible encontrar detalle sobre el tema ni explicaciones sobre los motivos del inconveniente financiero, así como tampoco respecto de cómo se iban a culminar las obras ya votadas.

Finalmente, Jorge Nedela manifestó en reiteradas oportunidades que, ante los pedidos de acceso a la información, el gobierno municipal no dio respuestas al punto en que muchas de ellas fueron resueltas por su propia gestión a partir de 2015. También señaló algunas dificultades a la hora de realizar el análisis y evaluación de las rendiciones de cuenta en tanto y en cuanto la documentación pertinente no se encontraba digitalizada y ello volvía muy engorroso el trabajo de los concejales (entrevista, 15 de marzo 2022). También hizo referencia a la suspensión (sin argumentos) de los Foros de Seguridad y el Presupuesto Participativo como instancias de información tanto hacia la ciudadanía como de ella al gobierno.

#### *A modo de cierre*

El recorrido por el corpus en relación al acceso a la información pública muestra sólo algunas instancias menores en el marco de una estructura informativa de carácter unidireccional y, fundamentalmente, propagandística. Si bien se encontraron diversos espacios informativos

---

<sup>105</sup> <https://diariohoy.net/politica/berisso-en-2013-no-habra-presupuesto-participativo-3296>

como el portal de noticias o los contenidos audiovisuales, lo que allí se presenta carece de datos significativos, así como de construcción informativa que empodere al ciudadano.

Tampoco se registran ordenanzas o proyectos específicos que regulen, alienten o promuevan canales directos de acceso a la información. No se encontraron declaraciones o anuncios en medios locales sobre el tema, más allá de algunas referencias aisladas a la incorporación del municipio en el marco de las estrategias de gobierno abierto (con referencias más a la faz tecnológica-digital que a la información pública).

En síntesis, tanto por lo observado en la web y los portales de noticias como por las declaraciones de ex funcionarios, aquellos espacios que pueden considerarse instancias de información y construcción colaborativas fueron suspendidos o dados de baja. Ejemplos de lo anterior lo constituyen fundamentalmente, el Presupuesto Participativo y los Foros de Seguridad. A su vez, otros como el Consejo Municipal de la Mujer o el de la Juventud, sólo se aplicaron en una ocasión sin registrar efectos concretos.

## **7.5 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Jorge Nedela (2015-2019)**

A continuación, se describirán las características de las estrategias de participación ciudadana propuestas, pensadas y aplicadas por la gestión encabezada por Jorge Nedela a partir de los componentes oportunamente definidos en el marco teórico de la presente.

### **7.5.1 Canales de interacción**

Durante el primer año de gestión, la web municipal sólo experimentó algunos cambios estéticos menores y mantuvo la mayoría de los canales presentes durante la etapa anterior. Tanto el formulario de contacto como las redes sociales (Twitter, Facebook y YouTube inicialmente y luego se sumó Instagram) y los teléfonos institucionales fueron las principales vías de vinculación. A partir de 2017 se profundizaron los cambios en la página, aunque no se identificaron otros canales de interacción entre funcionarios y ciudadanía. En ese sentido, se registran diversos espacios para el inicio y/o consulta de trámites, así como guías y formularios para concretar diversos procedimientos administrativos (por ejemplo, para proveedores o licitaciones).

Recorriendo la sección noticias, en 2016, fue posible identificar el relanzamiento de los Foros de Seguridad Local y el Consejo Municipal de Seguridad, áreas que el propio Intendente definió como de participación ciudadana, articulación entre vecinos y funcionarios y planificación de la política de seguridad<sup>106</sup>. Estos espacios constituyen uno de los pilares informativos de la web durante todo el período ya que fue posible identificar año tras año anuncios sobre la puesta en funcionamiento de diferentes Foros, así como la concreción de reuniones vecinales en torno a la temática de seguridad local. A partir de las mismas, los vecinos e instituciones pueden transmitir sus inquietudes, contar sobre la realidad de su zona para definir conjuntamente las políticas que correspondan para cada caso.

En 2019 se registró la incorporación de una línea de WhatsApp disponible las 24 hs. pero sólo para la Oficina de Derechos Humanos y Violencia de Género a los efectos de recibir las denuncias y brindar la asistencia correspondiente.

Respecto del Presupuesto Participativo, si bien el link se mantuvo durante el primer año y luego desapareció como consecuencia de la no aplicación de la política pública. Tal como se sostuvo a lo largo de la tesis, dicho espacio constituye un ejemplo claro sobre una instancia importante de articulación y escucha entre vecinos y autoridades gracias a las asambleas barriales.

Tampoco fue posible, pese a su presentación en 2017, encontrar un espacio en la web vinculado al Consejo Municipal de la Mujer ni para los Foros de seguridad o el Consejo Municipal de Seguridad. Tampoco se observa la continuidad del Consejo para la Juventud.

Luego de analizada la web oficial, se recurrió a los portales de noticias. Allí se identificaron algunas notas y declaraciones sobre instancias relacionadas con la interacción entre vecinos y gobierno, principalmente en torno a los Foros de Seguridad como una política prioritaria de la gestión encabezada por Jorge Nedela. En ese sentido, muchos portales recogieron declaraciones o anuncios sobre la puesta en marcha de los Foros o la concreción de las reuniones pertinentes con ciertas explicaciones sobre los temas allí abordados.

---

<sup>106</sup> <http://www.berisso.gov.ar/noticia/nedela-anuncio-la-puesta-en-marcha-de-los-foros-de-seguridad-local-y-del-consejo-municipal-de-seguridad>

Por otro lado, fue posible encontrar algunas noticias sobre el lanzamiento del Consejo Municipal de la Mujer en donde las autoridades municipales informaron que, entre los objetivos que se propone el mismo, se encuentran el de generar un espacio de carácter consultivo y participativo que tendrá como premisa el pluralismo, la horizontalidad y la participación democrática<sup>107</sup>.

En relación al Presupuesto Participativo, no fue posible encontrar ninguna nota, declaración o informe periodístico al respecto.

Finalmente, la búsqueda de normas o proyectos en el Digesto local no arrojó ninguna iniciativa específica sobre canales de vinculación. Más allá de las políticas implementadas, las mismas no fueron objeto de nuevas normas ya que, en general, eran acciones aprobadas en gestiones anteriores. Tampoco se encontraron pedidos de informe sobre la no aplicación de ciertos espacios ni por parte de la oposición ni de la propia ciudadanía.

#### *A modo de cierre*

La descripción realizada hasta el momento permite señalar que, en relación a los modos de intercambio e interacción con la ciudadanía, el gobierno municipal prioriza un esquema asambleario casi exclusivamente en torno a los temas de seguridad local. Más allá que a través de las reuniones vecinales pudiesen surgir otros temas que dieran lugar a la intervención de las áreas municipales, el análisis del corpus no da cuenta de resultados concretos en ese sentido. Una falencia detectada es que, pese a la importancia que se le brindó al tema seguridad y a la participación del vecino, no se registran espacios concretos en donde los Foros continúen el intercambio o divulguen lo allí trabajado. La web no tiene un espacio dedicado al área de seguridad (como sí lo tuvo, por ejemplo, el caso de La Plata) ni se registran datos concretos del accionar del Consejo Municipal de Seguridad.

Por otro lado, no se encontraron normas, proyectos ni modificaciones sustanciales en la web que pudiesen proveer un incentivo al diálogo institucional, aunque, sí se reconoce la intención

---

<sup>107</sup> <https://diariohoy.net/politica/nedela-presento-el-consejo-municipal-de-la-mujer-en-berisso-104128>

de la gestión de generar encuentros personales, tanto en los foros como en las oficinas gubernamentales.

Por último, la ausencia y/o discontinuidad de ciertas políticas o espacios que podrían haberse convertido en ejes para una mayor articulación, diálogo e intercambio con la ciudadanía como el Presupuesto Participativo o el Consejo Municipal de la Mujer, representan una seria dificultad para la interacción.

### **7.5.2 Participación en el ciclo de políticas públicas**

El recorrido por la web local dio cuenta de diversos espacios, declaraciones y/o políticas en donde el gobierno insta a que la ciudadanía se involucre y participe de las decisiones. Particularmente a través de las noticias y los contenidos audiovisuales, la gestión informa sobre convocatorias o instancias de apertura para la colaboración. Si bien no fueron demasiados los espacios identificados a lo largo de los cuatro años, a continuación, se destacan los más relevantes.

Nuevamente los Foros de Seguridad se constituyeron como la política más difundida en términos de participación ciudadana durante todo el período. Primero, a partir de la convocatoria a las asambleas, luego para la realización de diversas reuniones con funcionarios locales y/o provinciales y, por último, para trabajar en políticas específicas. En las asambleas iniciales, los vecinos elegían a los representantes del Foro (presidente/a, vicepresidente/a y secretario/a) cuya tarea es la de coordinar las actividades del mismo y ser la voz directa de los planteos y requisitorias de los vecinos a quienes representan. Algo similar sucedió con la conformación del Consejo Municipal de Seguridad.

Más allá de los objetivos de los foros, la realidad es que nuevamente la web carece de datos o informes que den cuenta de lo dialogado en las reuniones y asambleas, así como los compromisos asumidos por los funcionarios o las exigencias vecinales. La puesta en funcionamiento de la política no basta para conocer realmente si la misma genera la inclusión ciudadana en el ciclo de la política pública.

La página HCD Transparente, brinda un espacio para que los vecinos generen mediante nota, pedidos, sugerencias o reclamos en torno a políticas públicas. Desde 2018 en adelante se

registran los pedidos (expedientes) iniciados por los vecinos en donde se exige desde luminaria, asfalto y un mejor servicio de barrido, hasta nuevas cámaras de seguridad, denuncias sobre ilícitos en los barrios, obras de infraestructura o de vialidad, entre otras iniciativas. No obstante, más allá de acceder a la nota, no se observa la respuesta o el resultado final, es decir, si la problemática fue resuelta o, al menos, trabajada.

Respecto de la Banca Abierta al Ciudadano (re inaugurada por Nedela en 2018), se dispuso de un espacio dentro del link del Concejo Deliberante en donde, con un breve texto se explica el objeto de la misma y el vecino podía descargar la planilla de inscripción y la ordenanza que aprobó la iniciativa. Más allá de esa información, no se registran ni datos surgidos de las convocatorias, ni políticas planteadas por los vecinos. No se incorporan otros canales ni se definen líneas de intervención para que los ciudadanos colaboren con el trabajo legislativo y, en última instancia, con el ciclo de política pública.

Finalmente, ni el Consejo Municipal de la Mujer ni el Presupuesto Participativo tuvieron desarrollo en la web municipal. Tampoco se brinda información sobre políticas propuestas por los vecinos y las instituciones en el marco de dichos espacios.

El repaso por el Digesto arrojó diversas ordenanzas e iniciativas que indirectamente tratan la inclusión ciudadana, aunque ninguna de manera específica y detallada.

En noviembre de 2016 se publicó el Decreto N° 974 mediante el cual se convalidó un convenio entre el Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires y el municipio de Berisso. En la cláusula segunda se identifica un apartado que propone fortalecer la participación para lograr una ciudadanía más activa, impulsando y fortaleciendo la construcción de redes comunitarias para dar respuesta a los problemas de salud.

En 2017 se sanciona la ordenanza N° 3539 por la cual se declara la Emergencia en Materia de Seguridad Ciudadana en el ámbito de la Ciudad de Berisso. La iniciativa representa un caso relevante ya que es la consecuencia del expediente presentado por los integrantes de la Sub Comisión de Seguridad del Club Villa Zula. Entre los argumentos de la normativa se

destacan la necesidad de reforzar la participación activa de la comunidad en la elaboración de las políticas de seguridad a través de diversos canales de participación comunitaria.

También en 2017, y mediante la ordenanza N° 3542, se convalida la Carta de Adhesión suscrita entre la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación, el SEDRONAR y la municipalidad de Berisso. Mediante dicha norma, el municipio adhiere al programa Municipios en Acción en el cual se menciona la necesidad de trabajar en esquemas que faciliten la cooperación institucional, la participación ciudadana y la ejecución de acciones territoriales de abordaje multidisciplinario.

En 2018 se publica la ordenanza N° 3604 mediante la cual se convalida un Convenio Marco suscrito entre el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Berisso. La norma prevé la colaboración para la innovación en la planificación y gestión de políticas públicas municipales. En ese marco se incentiva a facilitar y fomentar la implementación de políticas de innovación en la planificación y gestión de políticas municipales promoviendo la colaboración, transparencia, participación e innovación local.

Por su parte, los portales de noticias no suministraron información nueva respecto de lo identificado en la web o el Digesto. Las notas giran sistemáticamente en torno a la inauguración y posterior convocatoria a los Foros de Seguridad. También se observaron notas sobre el lanzamiento del Consejo Municipal de la Mujer y la Banca Abierta al Ciudadano (por única vez), sin registrar más información que las convocatorias en cuestión.

También se indagó en la estructura estatal (organigrama) para identificar la presencia o ausencia de áreas cuyos objetivos y funciones pudiesen generar espacios participativos. En ese marco, la desaparición del Presupuesto Participativo (tenía rango de Programa) marca un hito en términos de inclusión ciudadana en la política pública. Por otro lado, repasando el organigrama no se encuentran espacios definidos taxativamente en términos de inclusión más allá del Consejo Municipal de la Mujer y El Consejo Municipal de Seguridad. Ello, entre otras cosas, porque no fue posible acceder a las funciones de las áreas creadas durante la gestión de Jorge Nedela.

Finalmente, se recurrió a los informantes claves como complemento del presente componente. Al momento de consultarle al entonces Intendente Jorge Nedela respecto de las políticas de inclusión ciudadana en el ciclo, el entrevistado resaltó la puesta en funcionamiento de la Banca Abierta al Ciudadano (aunque no recordaba ningún proyecto surgido de la iniciativa), la “despartidización” de los Foros de seguridad y la implementación del Consejo Municipal de Seguridad. Señaló, en relación al Presupuesto Participativo que, si bien era una iniciativa sumamente importante que durante la gestión anterior funcionó muy mal, por falencias presupuestarias su gestión tampoco había podido desarrollarla (entrevista, 15 de marzo 2022).

También remarcó que en muchas ocasiones la manera de dialogar y hacer partícipes a los vecinos era a través de reuniones que en general eran informales, pero que luego permitían generar acciones concretas.

Por otro lado, fue posible dialogar con quien fuera secretario de Seguridad entre los años 2018 y 2019, Hugo Dagorret quien destacó a los foros de Seguridad como una manera de acercar el Estado al ciudadano. En cuanto a la organización de los mismos, relató que el municipio convoca a instituciones y vecinos para conformar un órgano colegiado con una duración de dos años para coordinar y gestionar las propuestas, demandas y reclamos. En el marco de las reuniones, el ex funcionario recuerda que el aumento y reconfiguración de los patrullajes fue una de las iniciativas surgidas de las mismas.

Un detalle no menor es que, si bien al finalizar las reuniones el presidente confeccionaba un acta, los pedidos y reclamos eran recogidos por los funcionarios de manera informal, sin que ello quedase en un registro institucional (entrevista, 25 de enero 2022).

#### *A modo de cierre*

Durante la gestión encabezada por Jorge Nedela, y en relación a la inclusión ciudadana en el ciclo de política pública, es posible destacar la revitalización de los Foros de Seguridad como la principal instancia de articulación entre gobierno y vecinos. Más allá de otras acciones como las ya descritas, la observación realizada da cuenta de la ausencia de información, datos o resultados concretos sobre la participación ciudadano. A ello es necesario agregar la no

aplicación del Presupuesto Participativo, la discontinuidad de los Consejos de la Mujer y la Juventud y la inexistencia de canales o propuestas específicas, tanto en la web municipal como en el Digesto. Respecto de este último, si bien es cierto que se registraron diversos convenios y proyectos que priorizaron o destacaron la participación comunitaria, no es menos cierto que luego, no se registraron políticas derivadas de esas ordenanzas.

Otro ejemplo en ese mismo sentido lo representa la Banca Abierta al Ciudadano, re estrenada por Nedela, pero sin proyectos concretos presentados ni políticas modificadas como consecuencia de la participación ciudadana.

### **7.5.3 Disponibilidad de información pública**

Al analizar la web oficial en el período 2015-2019, la misma no muestra espacios específicos destinados al acceso a la información pública en la web local. Si bien se intensificaron las noticias y links informativos, ello se presenta como síntesis de las decisiones, anuncios, intenciones o expresiones de deseo de los funcionarios. En términos generales no se encuentran explicaciones concretas ni datos que puedan configurar verdadera información. Por otro lado, se identifica ausencia de resultados de las políticas o decisiones informadas, así como falta de actualización de lo difundido.

Tampoco hay canales para que la ciudadanía solicite nueva información o el complemento, aclaración o apertura de la suministrada por el gobierno. En ese sentido, el formato y las características de la información se presentan más como relato superficial que como una construcción informativa (para lo cual serían necesarios datos concretos). A su vez, no se registran iniciativas de apertura de datos ni de accesibilidad del lenguaje en el que se presenta parte de la información (como por ejemplo sucede con el presupuesto o los informes financieros).

Un ejemplo interesante es la inclusión de las convocatorias a licitaciones públicas. Allí el gobierno, a través de un pdf cargado en la web, informa al ciudadano sobre las características de la licitación, los montos y la fecha del llamado.

En ese mismo camino, la página HCD Transparente busca mejorar el acceso a las normas, proyectos y notas que discurren por el Concejo Deliberante. La información puede buscarse

a través de diferentes motores y criterios y descargarse en formato pdf (en algunos casos es una foto del documento en papel). Más allá de dicho avance, el link dentro de la web del Concejo Deliberante destinado para la Banca Abierta al Ciudadano, no brinda ninguna información sustancial o pertinente para promover la participación ciudadana (de hecho, no se aplicó a excepción del 2018).

En lo referido al presupuesto, en 2019 se identificó por primera vez la inclusión de una serie de links mediante los cuales se desagregaron diferentes situaciones vinculadas a la aprobación del mismo, así como a su ejecución y contexto económico. Por un lado, el ciudadano puede acceder a la ordenanza aprobatoria, así como al documento situación económica financiera. Luego, en documentos separados, al presupuesto de gasto por objetivos, por jurisdicción y carácter económico, por fuentes de financiamiento, por finalidad y función, así como al cálculo de recursos por procedencia y por rubro. Todo ello descargable en formato pdf y en lenguaje técnico y específico en virtud de la temática.

Por último, si bien la adhesión a la Ley provincial sobre declaraciones juradas patrimoniales representó un paso muy importante para la gestión, en la web sólo se cargó en 2019 la correspondiente al Intendente. Ninguno de los otros sujetos obligados por la Ley cumplió con el requisito. En virtud que la página Wayback Machine no registró la declaración jurada, no fue posible analizar el formato o contenido de la declaración jurada.

A la hora de repasar el contenido del Digesto municipal, la ordenanza N° 3617 mediante la cual se reglamentó la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales fue una de las únicas (sino la única) norma importante vinculada al acceso a la información pública con vinculación a la participación ciudadana. Entre los considerandos de la misma se menciona que la consolidación y fortalecimiento del sistema democrático requieren de la aplicación de políticas de prevención y control de la corrupción. A su vez, que la fiscalización de la función pública debe desarrollarse también mediante la participación ciudadana para promover mayor confianza y credibilidad. Finalmente, que la autoridad de aplicación debe publicar en el sitio web que se determine a tal efecto, las versiones digitalizadas de los formularios de declaraciones juradas con información de carácter público.

No se registraron otras iniciativas formalmente presentadas ante el Concejo Deliberante ni promulgadas por el Ejecutivo que promueva o incentive instancias de acceso a la información pública. Tampoco se registran pedidos de acceso por parte de la ciudadanía o las instituciones que forman parte de las prácticas políticas y sociales cotidianas.

Por otro lado, los medios locales sólo recogieron diferentes declaraciones o anuncios vinculados a las políticas antes mencionadas como la web del HCD Transparente, el Consejo Municipal de la Mujer, los foros de seguridad y las declaraciones patrimoniales. En ese sentido, al momento de presentar su declaración jurada, el Intendente Jorge Nedela señaló que la iniciativa permitía transparentar el ejercicio de la función pública, con el objeto de que la gente pueda ver cómo se conforma el patrimonio de los funcionarios cuando ingresan a la función pública y cómo es al momento de dejarla.

En la misma línea los anuncios sobre las restantes políticas tuvieron un tinte similar en tanto y en cuanto el Intendente y sus funcionarios resaltaron constantemente el valor y la importancia del ejercicio de control por parte de la ciudadanía a través de los mecanismos y canales dispuestos por el gobierno.

Finalmente, las entrevistas con informantes claves permitió acceder a información que no se encontraba disponible oficialmente y a las percepciones de los actores involucrados. Ante la consulta sobre los espacios y modos en que el gobierno informaba al ciudadano y éste podía solicitar datos e informes, el entonces Intendente Jorge Nedela reconoció que no se había logrado generar la ingeniería tecnológica para poder concretar esos espacios (por dificultades presupuestarias). Sostuvo que, si bien la agenda de la transparencia estuvo siempre presente, sólo se pudo avanzar con las declaraciones juradas (entrevista, 15 de marzo 2022). Señaló que la gestión utilizaba las reuniones y asambleas vecinales (como la de los foros de seguridad) como espacio de interacción y articulación y a los medios locales como canal primordial para acercar las convocatorias e información necesarias.

Por su parte, Matías Nanni destacó que, si bien la digitalización de la administración pública local había sido una de las metas desde la Secretaría de Modernización, las urgencias diarias del vecino y la falta de recursos impidieron concretar ese objetivo (entrevista, 12 de mayo 2022). En ese marco, uno de los puntos que se buscó trabajar, estaba vinculado con un mejor

y mayor acceso a la información pública. De ahí que, luego de asumir como concejal, el ex secretario se dedicó a promover la iniciativa sobre la web HCD Transparente.

Una reflexión sobre el final de la entrevista estuvo relacionada con el reconocimiento de la importancia de las estrategias de transparencia y que las mismas habían sido bien recibidas por la comunidad. No obstante, las necesidades diarias como el asfalto, las cloacas o la luminaria fueron determinantes para marcar la agenda gubernamental por sobre otros temas (entrevista, 12 de mayo 2022).

Retomando el rol de los Foros de Seguridad, Hugo Dagorret reconoció que los mismos constituían un espacio importante de intercambio de información y articulación, pero que los debates, demandas y acuerdos allí establecidos, muchas veces no eran formalmente registrados (entrevista, 25 de enero 2022). Pese a la confección de las actas, según el ex secretario de seguridad, la mayoría de las veces eran los propios funcionarios quienes llevaban anotados los reclamos y generaban la intervención de las áreas correspondientes. A su vez, recordó que muchas veces se desarrollaban reuniones informales, tanto en las oficinas gubernamentales como en los domicilios particulares de los vecinos.

#### *A modo de cierre*

El empoderamiento ciudadano exige diversidad de canales de acceso a la información, datos concretos, pertinentes y verificables puestos a disposición de manera sencilla y permanente. Tanto en modalidad digital como presencial, se buscó identificar si la gestión encabezada por Jorge Nedela propició herramientas prácticas, normativas o políticas que favorecieron un mayor y mejor acceso a la información pública.

En ese sentido fue posible identificar algunas iniciativas relacionadas con el acceso a la información, aunque no se halló ninguna norma específica. Tanto las declaraciones juradas patrimoniales como los diferentes convenios con organismos provinciales y nacionales dan cuenta, en sus intenciones y objetivos, de la necesidad de informar a la comunidad. No obstante, no se observan resultados concretos ni un aumento de la cantidad o calidad de la información.

Algo similar sucede con los Foros de Seguridad que, tanto en declaraciones periodísticas como en las entrevistas, fueron considerados como espacios de articulación e información para el vecino. Aquí tampoco se encontraron registros sobre las actividades, discusiones y difusión de información que pudieron haber tenido lugar allí.

Respecto a los datos económicos, se identifica un progresivo aumento de los mismos, sobre todo luego de 2018, en donde se observa cierto nivel de detalle técnico e informes financieros (disponibles en formato pdf de libre descarga).

Finalmente, la web HCD Transparente fue identificada como un espacio desarrollado con el objeto de suministrar la información vinculada a la labor normativa, tanto por parte del Ejecutivo como del Legislativo, así como respecto de los pedidos ciudadanos. Todos los documentos están en pdf descargables, aunque en muchos casos son fotos convertidas a ese formato, lo cual dificulta la reutilización del contenido.

## **7.6 Comunicación electoral y de gobierno de Enrique Sle Zack (2011-2015)**

Con el objetivo de sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental, se relevó información sobre los elementos que componen dichas dimensiones de la comunicación política. Por un lado, las campañas electorales, a través de la definición de la agenda electoral y la construcción de los discursos e imagen de campaña. Por el otro, la construcción del mito de gobierno a través de los niveles que lo conforman como elementos influyentes en sus funciones y objetivos (sustantivo, secundario e incremental).

### **7.6.1 La campaña electoral.**

Para sistematizar las estrategias de comunicación electoral se definió un corpus constituido por los portales de noticias (para identificar declaraciones, anuncios, posicionamientos de los candidatos en relación al establecimiento de los temas de la agenda electoral, la construcción de discursos e imagen de campaña); los informantes claves (con el objeto de conocer los detalles de la estrategia electoral); y las piezas comunicacionales (para analizar los contenidos de publicidades, spots, gráficas digitales en relación a la construcción de la imagen de campaña). Las técnicas de recolección de información fueron la observación

indirecta (a través de investigaciones previas y notas periodísticas) y las entrevistas (abiertas en profundidad y semiestructuradas focalizadas).

A continuación, se abordará la información recogida durante la campaña 2011 con el objeto de identificar los elementos constitutivos de su imagen, así como de los temas de agenda.

### **7.6.1.1 Definición de la agenda**

A la hora de describir los temas de agenda del entonces candidato a la reelección, fue importante recurrir a los portales de noticias. En ese marco, durante la presentación de la lista de candidatos a concejal que acompañarán a Sle Zack en la contienda electoral, el Intendente y sus funcionarios manifestaron permanentemente la idea de la continuidad del proyecto nacional. En diferentes entrevistas a medios locales, la referencia a la gestión de Cristina Kirchner se observa desde el primer momento y de manera sostenida. También resaltó (incluso con críticas a ministros de la provincia) la lealtad y el acompañamiento de quienes conforman su lista, la cual, en palabras del candidato, representan a diferentes sectores de la sociedad (la salud, los jóvenes, la educación).

También son varias las referencias a la necesidad de sostener el cambio iniciado en Berisso como consecuencia de las políticas implementadas por Néstor y Cristina Kirchner<sup>108</sup>. Sle Zack sostuvo que uno de los objetivos era demostrar que Berisso adopta el modelo nacional como propio para poner de pie al municipio. También se identifican mensajes relacionados a la recuperación de la participación de la juventud y de las obras estratégicas para la ciudad.

En el acto de cierre de campaña nuevamente insistió en la recuperación de la política que posibilitó el gobierno de Néstor Kirchner y la participación de los vecinos y, principalmente los jóvenes. Convocó a acompañar a Cristina para ratificar el modelo nacional y cambiarle la vida a la gente con la política<sup>109</sup>.

Por otro lado, durante la campaña electoral, Enrique Sle Zack utilizó diversas piezas comunicacionales para dar cuenta de los temas seleccionados. Una de las herramientas utilizadas fue un blog desde donde pueden observarse algunas piezas comunicacionales que

---

<sup>108</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=n4r\\_9TuZT8o](https://www.youtube.com/watch?v=n4r_9TuZT8o)

<sup>109</sup> <https://www.treslineas.com.ar/berisso-cerro-campana-domingo-tenemos-llenar-urnas-vitoreo-slezack-n-509373.html>

den cuenta de la instalación de temas en la agenda<sup>110</sup>. Lo primero que se destaca es una foto con la leyenda Quique Slezack Intendente y una foto del candidato junto a Cristina. Debajo de ello una frase contundente respecto a los objetivos propuestos: “Afianzando el proyecto nacional y popular. Por un Berisso mejor. Nosotros hacemos”. La página muestra afiches de campaña y videos en donde prima la imagen y las referencias al gobierno nacional, así como información que en realidad es de la gestión y no tanto de la campaña. En otras piezas se observa la leyenda “saben cómo hacerlo” acompañada nuevamente por una foto de Slezack y Cristina.

Finalmente, un spot publicitario posterior a las PASO permite identificar algunos valores que configuran parte de los temas de agenda propuestos por el candidato<sup>111</sup>. Allí se hacen referencias a la fuerza del pueblo como motor de los cambios implementados por el Intendente, la realización de obras estratégicas para la ciudad, la necesidad de redoblar el esfuerzo y de ser agradecidos con el gobierno nacional haciendo propio el modelo. Recuperar el trabajo y la familia como valores de la ciudad. Por último, se observa un afiche con la leyenda “Experiencia y presente para garantizar futuro”.

#### **7.6.1.2 Construcción de los discursos e imagen de campaña**

A la hora de repasar las noticias locales, la búsqueda no arrojó resultados significativos. Sólo fue posible identificar algunas notas que dieron cuenta de cómo se fue construyendo el discurso electoral. En ese sentido, en mayo de 2011 el Intendente sostuvo nuevamente la intención de profundizar el camino iniciado por Néstor Kirchner y su compromiso de unir distintos ámbitos de la ciudad y convocar a más jóvenes para trabajar en el futuro.

En el marco de la celebración del “día de la lealtad”, Slezak encabezó un acto en donde, luego de un recorrido por los barrios (denominada la caravana de la alegría) sostuvo que la elección quien ganaba era el pueblo, porque gracias a Néstor Kirchner la gente volvió a confiar en la política. Reiteró la obligación de defender el modelo que, según el Intendente, tanto la había dado a los ciudadanos.

---

<sup>110</sup> <https://enriqueslezack2011.blogspot.com/2011/07/enrique-quique-slezack-presento-su.html>

<sup>111</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=S0DmU46PwkU>

Finalmente, en un acto previo al cierre de la campaña Sle Zack afirmó enfáticamente que su espacio político representaba el proyecto nacional y popular el cual era necesario reivindicar.

En sintonía con la instalación de los temas de agenda, la construcción discursiva a través de las piezas comunicacionales, dio cuenta de una imagen asociada a la tradición histórica de Berisso como cuna del peronismo, así como al apoyo irrestricto a la conducción de Cristina y Néstor Kirchner. Se priorizan las imágenes (folletos, pancartas, spots) junto al entonces presidente de la Nación y, en menor medida, con el candidato a gobernador, siempre con fuerte presencia de los símbolos e íconos del peronismo. Frases como “con Quique, Scioli y Cristina”, “afianzando el proyecto nacional y popular”, “saben cómo hacerlo”, entre otras, los productos comunicacionales intentaban mostrar una sinergia entre Sle Zack y el gobierno nacional.

#### *A modo de cierre*

Los elementos hasta aquí analizados, muestran una construcción discursiva orientada a la identificación de Enrique Sle Zack como un candidato alineado, no sólo con las figuras de Néstor y Cristina Kirchner, sino también, con su proyecto político. Un ejemplo de ello puede encontrarse en reiteradas referencias a la juventud y la necesidad de fortalecer su participación como legado de Néstor Kirchner.

A su vez, permanentemente se busca dar cuenta de los avances producidos en la ciudad durante su mandato como argumento para acompañar la continuidad. Ello se vio reforzado con mensajes contundentes que lo mostraban como un funcionario con capacidad de gestión, con habilidades de conducción y que gozaba del apoyo de los estamentos políticos de su espacio.

También pudo observarse por momentos, cierta agresividad hacia el interior del espacio político a partir de la defensa a ultranza realizada por Sle Zack respecto de evitar la división del voto, incluso tratando de traidores a quienes actuaran de esa manera.

Los temas de agenda se basaron en la continuidad del proyecto, la realización de obras estratégicas y la reivindicación de la historicidad del municipio, sobre todo, en términos de su tradición política.

## **7.6.2 La comunicación gubernamental**

Para sistematizar las estrategias de comunicación gubernamental se definió un corpus constituido por los portales de noticias (para identificar declaraciones, anuncios, posicionamientos de los candidatos en relación a los valores y prioridades que definen el mito de gobierno y orientan la toma de decisiones); los discursos de apertura de sesiones ordinarias (para observar la presencia de valores, promesas o evaluaciones de gestión relacionadas con la construcción del mito de gobierno); el sitio web oficial (para identificar las decisiones (políticas públicas, programas, modificaciones) relacionadas con los valores e ideales que componen el mito de gobierno); y los informantes claves (para conocer los detalles vinculados con el proceso de construcción del mito de gobierno, así como las definiciones de política pública). Las técnicas de recolección de información fueron el análisis de discurso (a través del análisis normativo, de documentos e informes oficiales, y de planes y proyectos) y las entrevistas (abiertas en profundidad y semiestructuradas focalizadas).

### **7.6.2.1 El mito de gobierno**

#### **Nivel sustantivo**

El nivel sustantivo es aquel en el que existe un predominio de valores e ideas que respaldan las decisiones y acciones posteriores de un gobierno. Juegan un papel clave a la hora de establecer instancias de diferenciación o rechazo (por ejemplo, con otra gestión) e, incluso, en la legitimación social de un mandato.

La mayoría de las notas y noticias relevadas ratifican la construcción identitaria del gobierno encabezado por Slezack respecto de su pertenencia al espacio liderado por Cristina Kirchner. Se observan gran cantidad de actos, inauguraciones y visitas, no sólo de funcionarios nacionales y provinciales, sino también de la presidente y el Gobernador, siempre apoyando el proyecto nacional (y sus políticas).

En ese sentido, se pueden destacar, por ejemplo, reuniones con otros Intendentes para manifestarse a favor de iniciativas nacionales (incluso cuando no les afectase directamente) como la Ley de servicios de comunicación audiovisual<sup>112</sup>; el reconocimiento, junto al

---

<sup>112</sup> <http://berisso.gob.ar/noticia/slezack-junto-a-intendentes-de-la-region-en-apoyo-a-la-ley-de-medios>

ministro de Seguridad, a policías de la provincia que trabajan en Berisso; firma de convenios, inauguraciones de tramos de rutas provinciales, entre otras.

En el marco de la inauguración de la Terminal de Contenedores TecPlata en Berisso, el Intendente recordó que en ese mismo lugar en 2009 había estado la presidente de la Nación Cristina Fernández de Kirchner para colocar la piedra fundamental de la obra. Manifestó que ello representa la esperanza de la ciudad, los sueños de los abuelos y la oportunidad de volver a ser una ciudad industrial<sup>113</sup>.

Otro ejemplo de acciones en donde los valores vinculados al proyecto nacional y a la figura de la presidente de la nación se observan, fue el lanzamiento del proyecto estratégico para Berisso cuyo eje articulador fue un conjunto de medidas y decisiones tomadas por el Ejecutivo nacional. Entre ellas, la estatización de YPF, la construcción de la Terminal de Contenedores y las inversiones en ciencia y tecnología aportadas por la nación<sup>114</sup>.

A la hora de analizar los discursos de apertura de sesiones, se buscaron aquellas palabras que, de manera directa o indirecta, hiciesen referencia a los valores propuestos por la gestión. En ese sentido las palabras más utilizadas fueron: obras (21), pasado (15) y ciudad (14) en 2012; obras (24), desarrollo (18), ciudad (14), esfuerzo (12) y proyecto (11) en 2013; ciudad (23), obras (18), gestión (11) y trabajo (10) en 2014; y obras (47), nacional (23), ciudad (20), gestión (18), vecinos (15) y pueblo (12) en 2015.

El análisis cualitativo de los discursos permite relacionar conceptos como obras, pasado, ciudad, proyecto y esfuerzo a su gestión anterior y a la garantía de continuidad de ello a partir de la sinergia con el gobierno nacional. No hay casi referencias negativas ni mención a temas específicos como transparencia, corrupción, información pública o participación (a menos entre las palabras más mencionadas).

Respecto a la combinación de palabras y su traducción en bigramas, las más destacadas fueron: año pasado, calidad institucional, terraplén costero, gobierno provincial y Néstor Kirchner en 2012; terraplén costero, década ganada, espacio verde y gobierno nacional en

---

<sup>113</sup> <http://www.berisso.gov.ar/noticia/scioli-inauguro-la-terminal-de-contenedores-tecplata-en-berisso>

<sup>114</sup> <http://berisso.gob.ar/noticia/presentacion-de-proyecto-estrategico-para-berisso>

2013; avenida 66, cuestión hidráulica y gobierno nacional en 2014; y desagües pluviales, terraplén costero, gestión municipal, gobierno nacional, gobierno provincial, patrimonio público y obras complementarias en 2015.

Finalmente, el glosario de palabras arrojó como resultado que las palabras transparencia, control, participación e información no aparecen en ninguno de los cuatro discursos. Que la palabra recurso o recursos suele aparecer como referencia al envío de los mismos por parte del gobierno nacional o provincial, y que la palabra denuncia sólo surge una vez en el discurso 2015.

### **Nivel secundario**

El nivel secundario representa las grandes acciones y políticas públicas que dan cuenta (o deberían hacerlo) de los valores del proyecto político. A través de ellos se refuerza el mito de gobierno como consecuencia de la identificación entre ciudadanos, valores y acciones concretas.

A través de los medios locales de noticias, fue posible identificar algunos anuncios o declaraciones vinculadas a políticas estratégicas sustentadas en los valores y prioridades establecidas durante la campaña y reforzadas en la gestión. En ese sentido, en 2012 el Intendente anunció el Proyecto Estratégico para Berisso impulsado en forma conjunta con la Universidad Nacional de La Plata y el Estado Nacional, el cual apunta al desarrollo tecnológico, científico y académico.

Ese mismo año se anunció, conjuntamente con el gobierno provincial, la construcción de una nueva bajada de la autopista que uniría Buenos Aires con Berisso y que traería inversiones a la ciudad. Se observa la referencia permanente, no sólo a la necesidad de profundizar el crecimiento de Berisso sino, fundamentalmente, al apoyo del gobierno nacional y provincial.

Otra obra anunciada en 2012 y que da cuenta de algunos de los valores expresados en la campaña fue la obra del puerto de Berisso, la cual, según el Intendente significa la recuperación de la identidad portuaria como ciudad<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> <https://www.treslineas.com.ar/slezack-puerto-berisso-sera-primer-puerto-nacional-n-666739.html>

En 2014 se registran diversas entrevistas en donde el Intendente se manifiesta entusiasta por el futuro, anunciando la pronta finalización del terraplén costero y la profundización de la agenda de trabajo propuesta en 2012<sup>116</sup>.

A comienzos de 2015 Sle Zack anunció la obra de luminaria más importante de la historia de la ciudad junto con un Plan de Resolución Integral de Inundaciones que incluía al terraplén costero y una fuerte inversión.

Ese mismo año se registran una serie de declaraciones a modo de defensa de la gestión frente a las críticas de la oposición. En ese sentido, Sle Zack se manifestó diciendo que cuando un Estado realiza una inversión millonaria como sucede en Berisso, es porque sus gobernantes se han manejado siempre con absoluta transparencia.

También durante 2015, el Intendente concedió una nota al programa Lado P en donde desarrolló una larga lista de políticas vinculadas al apoyo obtenido por parte del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires Daniel Scioli. Desde acciones como la reconstrucción de un jardín incendiado, la construcción de unidades sanitarias hasta el acompañamiento luego de las inundaciones del 2 de abril y la construcción del puerto<sup>117</sup>. Sobre el final destacó un concepto clave como la lealtad en tanto y en cuanto valor plasmado por Néstor Kirchner y que debe ser el faro para la continuidad del proyecto.

Por otro lado, la página municipal fue el espacio de mayor difusión de actos y anuncios estratégicos del gobierno. Allí pueden observarse gran cantidad de notas, noticias e información sobre convenios, acciones y políticas implementadas desde la comuna, pero fundamentalmente, en colaboración con la provincia y la nación.

En 2012 puede observarse una reunión de autoridades municipales con vecinos cuyo objetivo principal fue el de analizar y discutir respecto del estado de las calles del barrio. Allí se recogieron las inquietudes vecinales y el municipio explicó el plan de obras para luego definir una nueva reunión más adelante<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> <https://www.treslineas.com.ar/enrique-slezack-2014-extraordinario-para-berisso-n-1035798.html>

<sup>117</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=kiLL1KLUcB8>

<sup>118</sup> <http://berisso.gob.ar/noticia/reunion-con-vecinos-por-el-estado-de-calles>

Otro ejemplo plasmado en la web municipal (a través de una página propia) fue la del Consejo Municipal de la Juventud entre cuyos objetivos se encuentran: implementar instrumentos que favorezcan la participación juvenil; promover el intercambio de experiencias entre las distintas asociaciones juveniles; brindar asesoramiento a la formación de nuevas asociaciones de jóvenes; fomentar la participación de los alumnos en el fortalecimiento y formación de los Centros de Estudiantes Secundarios. A través de dicho organismo, el municipio desplegó un conjunto de acciones y políticas relacionadas a adicciones, foros, festividades y programas como el “jóvenes con más y mejor trabajo”.

También en 2012 se registra la única aplicación del Presupuesto Participativo durante el período analizado. En la web pueden observarse notas informando la distribución de los recursos y la transferencia, por ejemplo, para obras en instituciones sociales.

Hacia finales de 2015 se registra una nota publicada en el portal local en donde el Intendente realiza un repaso de las principales obras de su gestión. Entre ellas se destacan las obras hidráulicas, la reconversión lumínica; la inversión en pavimentos y desagües cloacales; la concreción de la 2ª etapa de la Avenida Génova, el nuevo acueducto, el terraplén, entre otras<sup>119</sup>.

### **Nivel incremental**

El nivel incremental está conformado por el conjunto de acciones cotidianas a través de la puesta a disposición de información y de las narraciones respecto de lo que hace o decide.

La comunicación cotidiana del municipio se desarrolló con fuerte presencia en medios locales, sobre todo radios y portales de noticias. Allí pueden identificarse diferentes anuncios que, sin ser parte de la agenda estratégica, forman parte de la resolución de problemas cotidianos. Así, el anuncio de bacheo, puesta en valor de espacios públicos, entrega de subsidios a diferentes organizaciones, reconocimiento a vecinos destacados, celebraciones o fiestas populares, son algunas de las acciones que se destacan.

---

<sup>119</sup><http://www.berisso.gov.ar/noticia/slezack-anuncio-obras-y-repaso-los-logros-alcanzados-durante-su-gestion>

Ahora bien, en muchas de las notas publicadas, es posible identificar, no sólo acciones cotidianas, sino también referencias o vinculaciones a los valores que fortalecen la relación entre el municipio, la provincia y la Nación. Por ejemplo, al momento de inaugurar una pista de skate gracias al programa "Más Cerca: Más Municipio, Mejor País" financiado por el Ministerio de Planificación de la Nación.

#### *A modo de cierre*

La construcción de un mito de gobierno implica la consolidación de aquellos valores, ideas y propuestas expuestas durante la campaña electoral, esta vez, en la gestión gubernamental (y su comunicación). A través del análisis de los discursos de apertura de sesiones, los portales de noticias y la información suministrada en la web oficial fue posible identificar algunos valores y políticas relacionadas con la campaña electoral. En ese sentido, las referencias permanentes e ineludibles al proyecto nacional y a las figuras de Néstor y Cristina Kirchner constituyeron la identidad del candidato. Ello se observa tanto en los discursos de apertura como en las declaraciones a medios y en muchas de las obras centrales que fueron ejecutadas durante el período.

Otro de los elementos destacables es la referencia a la recuperación de la juventud (también como legado de Néstor Kirchner) y las diferentes convocatorias y políticas pensadas para ella (como los eventos recreativos, la pista de skate o el Consejo de los Jóvenes).

A su vez, muchas de las obras estratégicas como el puerto, el terraplén o el plan de iluminación responden, en mayor o menor medida, a muchas de las ideas expuestas al momento de la construcción de la imagen del candidato. Valores como la recuperación de la historia y tradición portuaria de Berisso o su despegue industrial fueron plasmadas en diferentes decisiones públicas, siempre con el acompañamiento de la provincia o la nación.

### **7.7 Comunicación electoral y de gobierno de Jorge Nedela (2015-2019)**

Con el objetivo de sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental, se relevó información sobre los elementos que componen dichas dimensiones de la comunicación política. Por un lado, las campañas electorales, a través de la definición de la agenda electoral y la construcción de los discursos e imagen de campaña.

Por el otro, la construcción del mito de gobierno a través de los niveles que lo conforman como elementos influyentes en sus funciones y objetivos (sustantivo, secundario e incremental).

### **7.7.1 La campaña electoral.**

Para sistematizar las estrategias de comunicación electoral se definió un corpus constituido por los portales de noticias (para identificar declaraciones, anuncios, posicionamientos de los candidatos en relación al establecimiento de los temas de la agenda electoral, la construcción de discursos e imagen de campaña); los informantes claves (para conocer los detalles de la estrategia electoral); y las piezas comunicacionales (con el objeto de analizar los contenidos de publicidades, spots, gráficas digitales en relación a la construcción de la imagen de campaña). Las técnicas de recolección de información fueron la observación indirecta (a través de investigaciones previas y notas periodísticas) y las entrevistas (abiertas en profundidad y semiestructuradas focalizadas).

#### **7.7.1.1 Definición de la agenda**

Los portales de noticias se constituyeron en un recurso muy valioso a la hora de identificar las ideas, temas y prioridades de Jorge Nedela. En ese marco, y ante la inminente celebración de las PASO, el entonces candidato a Intendente se manifestó señalando que su intención era la de escuchar al vecino y acercar el municipio a los barrios. En ese marco, uno de los temas de la campaña fue la descentralización de las oficinas gubernamentales y el traslado de la municipalidad a otro edificio para dejar el actual al hospital de Berisso. Repitió constantemente su vocación de defensa del hospital y la escuela pública. También se refirió en términos elogiosos a los jóvenes como el futuro de la ciudad y les asignó un rol protagónico de cara a las elecciones<sup>120</sup>.

Otro tema en la agenda política se relaciona con el contraste entre los dichos del Intendente Slezack y “la realidad” que ve el vecino todos los días, en particular en lo referido al asfalto, la luminaria, cloacas y espacios públicos.

---

<sup>120</sup> <http://cadenaba.com.ar/nota.php?Id=31793>

Durante la presentación de la lista que competirá en las elecciones generales, el candidato a Intendente se refirió a varios temas que configuraban su agenda electoral. Allí ratificó la voluntad de mudar las oficinas gubernamentales para dejar el espacio al hospital local y defender la salud pública. También se refirió a la necesidad de generar trabajo para sacar de la pobreza a los ciudadanos berissense.

A pocos días de la elección general, Nedela presentó un plan de acción entre cuyos puntos principales se encuentran la participación política y ciudadana, la salud, la protección social y económica y la violencia de género<sup>121</sup>.

Más allá de las noticias periodísticas, fue muy importante haber podido realizar entrevistas con informantes claves, principalmente con quien en diciembre de 2015 asumió el Ejecutivo local. Consultado respecto de la estrategia de campaña, Jorge Nedela manifestó que la misma se basó en el aparato (político y comunicacional) del PRO a nivel nacional. También sostuvo que, en virtud de las características histórico-político de Berisso, nunca se desarrolló un discurso antiperonista (a diferencia de otros candidatos de Cambiemos) en virtud de la necesidad de captar el voto de quienes estaban disconformes con Slezack (entrevista, 15 de marzo 2022).

En relación a las propuestas, las mismas se basaron en un lenguaje claro y sencillo, priorizando los temas cotidianos del vecino como limpieza, luminaria y barrido, así como otros más complejos como seguridad y el freno al kirchnerismo a través de la discusión sobre transparencia y lucha contra la corrupción (entrevista, 15 de marzo 2022).

Por otro lado, Matías Nanni quien formó parte del equipo de campaña de Nedela, sostuvo que uno de los temas de la agenda fue la necesidad de controlar el uso de los fondos públicos y la transparencia. Sostuvo que ello fue posible ya que se evidenciaba un aire de cambio, un reclamo ciudadano contra el gobierno de turno (entrevista, 12 de mayo 2022).

No fue sencillo acceder a las piezas comunicacionales de la campaña (spots o afiches), aunque el material analizado permitió conocer algunos elementos que marcaron la agenda electoral. Uno de los spots más conocidos durante la campaña fue el titulado “estoy con vos”

---

<sup>121</sup> <https://elcorreografico.com.ar/nedela2015-presento-su-plataforma-de-genero-con-maluisastorani/>

y allí se plantean diversos ejes: industria (a través del parque industrial y la radicación de empresas), salud (a través del traslado de la municipalidad para que ese espacio lo ocupe el hospital y creación de la Secretaría de Salud), seguridad (a partir del relanzamiento de los foros de seguridad y la ampliación de las cámaras de seguridad y el personal policial), vivienda (a través de la finalización de obras inconclusas en diferentes barrios), obras públicas (a partir de la reorganización del corralón municipal) y juventud (a través de la renovación del Consejo de la Juventud)<sup>122</sup>.

### **7.7.1.2 Construcción de los discurso e imagen de campaña**

La actividad en los medios y portales locales del candidato Jorge Nedela fue intensa y permanente, en particular luego de superar las PASO. Se registraron diversas noticias y notas con declaraciones vinculadas con la construcción y definición del discurso e imagen de campaña.

Al momento del cierre de la interna, Nedela se mostró convencido de polarizar la elección y de ser un candidato capacitado para gobernar acompañado por una lista de unidad en donde todo el espacio Cambiemos estaba representado.

En esa misma línea, en una entrevista concedida al portal Cadena BA, Nedella (2015) afirmó categóricamente “estamos preparados para afrontar este desafío, somos nosotros los que podemos producir el cambio” y añadió que “juntos podemos y vamos hacia el cambio”.

En una nota realizada por el canal Somos La Plata, el entonces candidato se mostró como una alternativa de cambio (real y profundo) en el marco de una elección polarizada que tiene al vecino herido en su orgullo<sup>123</sup>. Allí también se definió como el candidato de un espacio (la UCR) que hace tiempo viene trabajando en los problemas del vecino y que está formado por un equipo profesional. Finalmente, desarrolló algunas ideas respecto del comportamiento electoral del peronismo que, según Nedela, ya no necesariamente vota a candidatos peronistas. De ahí que él pudiese representar a los vecinos en general, independientemente

---

<sup>122</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=qM1UIHISRRE>

<sup>123</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=4aB4\\_0JPfXk](https://www.youtube.com/watch?v=4aB4_0JPfXk)

de su filiación política o ideológica. Se destacó como un candidato sin un discurso antiperonista y respetuoso de quienes conforman ese espacio.

Luego de superada las PASO, Nedela concedió una entrevista al medio Realpolitik en la que se mostró como un candidato que escucha al vecino y lo acompaña en sus problemáticas (sobre todo en los problemas cotidianos). Finalmente reiteró la idea de la polarización y la necesidad de una alternancia que impida la continuidad del kirchnerismo y la Cámpora<sup>124</sup>.

Por último, una vez consagrados los resultados electorales, pero antes de asumir el cargo, el Intendente electo se manifestó a favor de la construcción de un equipo de gestión y del diálogo con todos los sectores políticos en un espacio de gobierno amplio, pluralista y democrático<sup>125</sup>. También resaltó su relación con la gobernadora electa y lo destacó como un punto a favor para la futura gestión.

Respecto de la construcción discursiva, Jorge Nedela manifestó que siempre buscó generar un discurso moderado buscando convocar a votantes de otros espacios, particularmente del peronismo berissense. Sostuvo que el cansancio que se evidenciaba en el vecino podía abrir una posibilidad histórica de generar un cambio en la cuna del peronismo (entrevista, 15 de marzo 2022).

Complementariamente, Nedela afirmó que buscó mostrarse como un vecino más que, por su paso como concejal, conocía y estaba capacitado para resolver los problemas de la gente. Finalmente reconoció que gran parte de la campaña y de la imagen visual fue planificada e implementada desde la conducción nacional del espacio Cambiemos.

La gran mayoría de los spots, afiches y volantes, puede observarse la imagen y el nombre del candidato a Intendente mientras que fueron pocas veces en las que esos productos eran acompañados por la figura de Vidal o Macri. Uno de los escasos productos comunicacionales encontrados fue producido por Jóvenes PRO Berisso (uno de los espacios más activos de Cambiemos). All  se identifica a María Eugenia Vidal pidiendo el acompañamiento de la

---

<sup>124</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=CJcJfmH7ECQ>

<sup>125</sup> <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2015-10-30-nedela-intendente-electo-de-berisso-esto-no-lo-resuelve-un-iluminado-sino-un-equipo>

ciudadanía respecto de Jorge Nedela y sobre el final del video un afiche donde se incorpora la figura de Mauricio Macri (junto a algunos jóvenes)<sup>126</sup>.

En el spot “estoy con vos”, curiosamente no aparecen imágenes de ningún candidato (sólo sobre el final los nombres de Nedela, Vidal y Macri) y el fondo que anima el texto es de la costa berissense. Ese tipo de publicidades pareciera reforzar cierta intención de mostrarse neutral frente al peronismo como modo de captación de votos.

#### *A modo de cierre*

La campaña electoral, tanto en términos de agenda como de construcción discursiva y de imagen fue consistente durante todo el período, lo cual pudo observarse tanto en los portales de noticias, las piezas comunicacionales y las entrevistas realizadas.

En primer lugar, parecieran haber estado bastante claros los temas de agenda que el candidato quiso imponer: la necesidad de un cambio/alternancia (con eje en la corrupción kirchnerista), la salud (a través de la jerarquización del hospital local) y las obras públicas como el terraplén, el asfalto, las cloacas y la vivienda.

En relación a la construcción de la imagen del candidato, la necesidad de captar el voto peronista se vio reflejado en un discurso moderado, amplio y en constante convocatoria a múltiples sectores. Ese aspecto se reforzó con el sentido de pertenencia de Nedela respecto de su ciudad (como vecino y maestro de escuela) y su capacidad para resolver los problemas de la ciudad (por su pasado como concejal y el equipo profesional que lo acompañaba).

### **7.7.2 La comunicación gubernamental**

Para sistematizar las estrategias de comunicación gubernamental en relación a la construcción del mito de gobierno se definió un corpus constituido por los portales de noticias; los discursos de apertura de sesiones ordinarias; el sitio web oficial; y los informantes claves. Las técnicas de recolección de información fueron el análisis de discurso

---

<sup>126</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=GvQdvczD5iE>

(a través del análisis normativo, de documentos e informes oficiales, y de planes y proyectos) y las entrevistas (abiertas en profundidad y semiestructuradas focalizadas).

### 7.7.2.1 El mito de gobierno

#### Nivel sustantivo

El nivel sustantivo es aquel en el que existe un predominio de valores e ideas que respaldan las decisiones y acciones posteriores de un gobierno. Juegan un papel clave a la hora de establecer instancias de diferenciación e, incluso, en la legitimación social de un mandato.

Los portales de noticias constituyeron una fuente importante de información a la hora de relevar los valores presentes en las decisiones cotidianas. A través de diferentes anuncios (tanto de políticas estratégicas como de las cotidianas) pueden observarse referencias a los valores o ideas políticas que estructuran o intentan estructurar el mito de gobierno durante la gestión de Jorge Nedela.

Un primer ejemplo es una nota que, en sintonía con la declarada lucha contra la corrupción, da cuenta de un conjunto de controles internos ejercidos desde el Ejecutivo, en ese caso, sobre un empleado municipal denunciado por la carga ilegal de combustible. Desde el portal de noticias de la web municipal se dio a conocer la situación explicando en detalle los elementos de la sospecha y las acciones desarrolladas por las autoridades municipales<sup>127</sup>.

En la misma línea, en 2016, y luego de una filtración de una captura de pantalla del sistema de ANSES en donde se podía ver parte del recibo de sueldo del Intendente, Nedela decidió publicarlo en sus redes sociales. En ese marco, el jefe comunal se refirió a la tranquilidad de no tener nada que esconder y explicó cómo está regulado su sueldo. A su vez, destacó que era necesario trabajar por los problemas estructurales, porque ese era el motivo por el cual los vecinos lo habían votado<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> <http://berisso.gob.ar/noticia/el-municipio-denuncio-a-empleado-por-cargas-ilegales-de-combustible-y-presentacion-de-documentacion-falsa>

<sup>128</sup> <https://elmundodeberisso.com.ar/2016/04/16/nedela-exhibio-redes-sociales-recibo-sueldo/>

Finalmente, el Intendente se refirió a una propuesta trabajada desde el área de Modernización del Estado vinculada a la implementación de un proyecto para transparentar la gestión a través de la informática y pedidos concretos que realicen los vecinos.

Tal como se sostuvo durante la campaña, la seguridad fue uno de los ejes principales sobre los cuales el entonces candidato basó su discurso y propuestas. En 2016 la gestión re lanzó los Foros de Seguridad, así como la conformación del Consejo Municipal de Seguridad, medidas que, según el Intendente representan espacios de participación ciudadana para el abordaje de temas que involucran a todos los vecinos<sup>129</sup>. También recordó que la propuesta de puesta en funcionamiento del Consejo Municipal de Seguridad había sido una iniciativa de su etapa como concejal. Finalmente destacó que la lucha contra la inseguridad requiere del apoyo del gobierno provincial y nacional.

En 2018, el Diario el Día destaca algunas palabras del Intendente durante la apertura de sesiones ordinarias del Concejo Deliberante en el marco del anuncio de obras para el municipio. Entre ellas, que su gestión no había accedido al poder para enriquecerse con la obra pública y que todas sus acciones eran transparentes<sup>130</sup>..

También en 2018 se observa una noticia relacionada con el anuncio de obras a partir del Fondo Educativo y de recursos propios del municipio, destinados al trabajo conjunto con el Consejo Escolar<sup>131</sup>.

En 2019, el presidente del Concejo Deliberante Matías Nanni presentó la web Honorable Concejo Deliberante Transparente y manifestó que era una herramienta para que la ciudadanía se entere de lo que hacía el poder legislativo local. Destacó que por primera vez el municipio contaba con un Digesto digital y que toda la información podía descargarse desde la web y que esta iniciativa respondía a que siempre quisieron un Concejo de puertas abiertas<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> <http://www.berisso.gov.ar/noticia/nedela-anuncio-la-puesta-en-marcha-de-los-foros-de-seguridad-local-y-del-consejo-municipal-de-seguridad>

<sup>130</sup> <https://www.eldia.com/nota/2018-4-4-2-29-13-nedela-anuncio-importantes-obras-para-berisso-politica-y-economia>

<sup>131</sup> <https://www.grupolaprovincia.com/3-seccion/nedela-anuncio-obras-traves-del-fondo-educativo-100304>

<sup>132</sup> <https://www.berissociudad.com.ar/nota.asp?id=75638&t=Nanni-sobre-el-HCD-Transparente-La-gente-mucho-no-se-entera-de-los-proyectos-y-esta-es-una-herramienta>

A la hora de analizar los discursos de apertura de sesiones ordinarias, se identificaron las palabras más utilizadas. Allí se destacan: gestión (36), obras (30), Berisso (29), vecinos (29), trabajo (27), control (16), seguridad (15) e información (12) en 2016; Berisso (86), seguridad (58), gestión (51), desarrollo (32), control (31), vecino (29), obras (26), salud (21) y participación (17) en 2017; obras (33), gestión (32), servicio (25), vecino (24) y seguridad (23) en 2018; y gestión (27), vecinos (27), acciones (25), trabajo (25), obras (23), salud (21), escuelas (17) y seguridad (15) en 2019.

El análisis de lo anterior permite señalar que los discursos apuntaron a fortalecer las propuestas de campaña en términos de obra y servicios públicos, mostrando una gestión activa en materias como seguridad, salud, trabajo y educación. A su vez, en reiteradas oportunidades, el concepto control se utiliza como valor positivo, tanto desde el propio gobierno como desde la ciudadanía.

Respecto a la conformación de bigramas, los más destacados fueron: servicios públicos, corralón municipal, obras públicas, unidades sanitarias y gobierno abierto en 2016; unidades sanitarias, policía local, corralón municipal y obras públicas en 2017; gobierno nacional, gestión municipal y servicios públicos en 2018; y Buenos Aires, desarrollo social, gestión municipal y Eugenia Vidal en 2019.

La combinación de palabras mantiene una línea coherente con los párrafos anteriores, aunque se observa, sobre todo entre 2018 y 2019, mayores referencias al gobierno nacional y provincial, probablemente como consecuencia de la renovación del mandato. Se identifican obras puntuales como el terraplén o las unidades sanitarias, así como algunas menciones al gobierno abierto (más en términos de deseo).

Finalmente, en relación al glosario de palabras directamente vinculados a los temas de la presente investigación se destacan: control, recursos, cambio, denuncias y rendición en 2016; control, datos, colaboración, recursos, diálogo, denuncias, cambio y demandas en 2017; recursos, acceso, cambio, control, datos, diálogo denuncias y demandas en 2018; y recursos, cambio, datos, colaboración, demandas, control y diálogo en 2019.

Aquí es posible identificar conceptos específicos como control, rendición, recursos, denuncias que, en general, son utilizados en términos de diferenciación con la gestión anterior. Tienen una carga negativa para quien deja el gobierno y se convierte en un valor a defender para la nueva gestión. Por otro lado, conceptos como datos, diálogo, colaboración y demandas son presentados como valores positivos puestos a favor de la ciudadanía. Por último, el cambio como constante en la construcción discursiva, incluso luego del triunfo electoral en las legislativas 2017 fue una nota distintiva durante todo el período.

Nuevamente al consultarle al ex Intendente Jorge Nedela respecto de cuestiones vinculadas con el nivel sustantivo de la comunicación gubernamental, el mismo señaló que parte de la estrategia discursiva se basó en la idea de proximidad y en el “acá nos conocemos todos”. De ahí que las primeras comunicaciones tuviesen un fuerte contenido respecto de su condición de vecino y maestro de escuela, así como respecto de la transparencia de sus decisiones (entrevista, 15 de marzo 2022).

Sostuvo también que las grandes iniciativas que se aplicaron y difundieron estuvieron relacionadas con los foros de seguridad, las declaraciones juradas patrimoniales y la lucha contra la corrupción. Finalmente reconoció que, si bien los temas sobre transparencia y rendición de cuentas fueron eje de la campaña y de las primeras medidas de gobierno, para el vecino esas acciones no tienen el valor del asfalto, la luminaria o la cloaca (entrevista, 15 de marzo 2022).

### **Nivel secundario**

El nivel secundario representa las grandes acciones y políticas públicas que dan cuenta (o deberían hacerlo) de los valores del proyecto político. A través de ellos se refuerza el mito de gobierno como consecuencia de la identificación entre ciudadanos, valores y acciones concretas.

Fueron diversas las acciones difundidas por y a través de los medios locales que, de alguna u otra manera, daban cuenta de los grandes valores de la gestión. Pueden enumerarse, por ejemplo, las declaraciones juradas patrimoniales, la iniciativa de la oficina anticorrupción, la intención de trasladar la municipalidad y descentralizar la gestión administrativa, las obras

de infraestructura vinculadas al puerto y el terraplén y la digitalización del Digesto a través de la página Honorable Concejo Deliberante Transparente, entre otras.

En ellas destaca permanentemente valores enunciados en la campaña como parte de la estrategia nacional y provincial (de hecho, en algunas iniciativas Berisso fue pionera en la provincia).

La web reflejó, a través de las noticias publicadas a diario, muchas de las acciones principales del gobierno que dan cuenta de los valores ya enumerados. En particular se observa información sobre la firma de convenios con la provincia y la nación; la implementación de las declaraciones juradas; la creación de la web del Concejo Deliberante; la concreción de actividades de capacitación sobre gobierno abierto; entre otras.

En cuanto a las áreas que conforman la estructura municipal, más allá de algunas funciones de la Secretaría de Modernización y la intención (nunca concretada) de crear una oficina anticorrupción o de trasladar la municipalidad para ampliar el hospital local, no se observan iniciativas que reflejen las líneas estratégicas. Una excepción a lo anterior lo representa la rejerarquiza la Secretaría de Seguridad Ciudadana a través de los Foros de Seguridad, la implementación del SAME y la inversión en infraestructura escolar y sanitaria.

Consultado por las políticas de seguridad, Hugo Dagorret señaló que los Foros de Seguridad fueron, desde el inicio, una prioridad para la gestión en pos de favorecer la participación ciudadana a través de un órgano colegiado en cada barrio. Una consecuencia de esa rearticulación de las políticas de seguridad fue la creación del Consejo Municipal de Seguridad conformado por organizaciones de la sociedad civil como la iglesia, instituciones deportivas o culturales, entre otras (entrevista, 25 de enero 2022).

Por otro lado, el ex Intendente manifestó que, si bien la agenda de la transparencia y la participación ciudadana fueron elementos muy presentes en su gestión, la realidad económica/financiera, las resistencias internas y las prioridades de los vecinos impidieron aplicar todas las medidas que hubiesen querido (entrevista, 15 de marzo de 2022). Puso como ejemplos de lo anterior, la Banca Abierta 21 (en donde no se registraron proyectos concretos), el intento de digitalización de la administración pública local, la oficina anticorrupción, el

presupuesto participativo y la publicidad de los recibos de sueldos de los funcionarios municipales.

### **Nivel incremental**

El nivel incremental está conformado por el conjunto de acciones cotidianas a través de la puesta a disposición de información y de las narraciones respecto de lo que hace o decide.

Tanto los portales de noticias como la web oficial dieron cuenta de gran cantidad de acciones cotidianas que el municipio desarrolló. Desde la colocación de luminarias, el reempadronamiento de vecinos para acceder a programas nacionales, las festividades locales, el seguimiento de obras de infraestructura, hasta la inauguración de grandes obras, la celebración de convenios con la provincia o la nación, la convocatoria a los foros de seguridad, entre otras.

En la mayoría de las noticias se observa información poco detallada y con escasos datos que permitan la construcción de conocimiento, aunque mucha de ella se encuentra para descargar desde la web (como las licitaciones, algunas declaraciones juradas y las normas del Digesto).

Por otro lado, las entrevistas a informantes claves dieron cuenta de la necesidad del municipio de informar permanentemente las acciones cotidianas que mayor impacto tuviesen en el día a día del vecino. Tanto Matías Nanni como Jorge Nedela reconocieron que muchas veces el vecino no se entera de las cosas que hace la gestión y por ello las iniciativas deben ser comunicadas. De ahí la intensa campaña de difusión en redes y el lanzamiento, por ejemplo, de la página del Concejo Deliberante. Ambos funcionarios coincidieron en que se priorizó la comunicación de lo cotidiano por sobre otras políticas estratégicas presentadas durante la campaña.

En tanto, Higo Dagorret sostuvo que en muchas ocasiones la forma de vinculación con el vecino era personalizada, en su domicilio o a través de reuniones en las oficinas municipales (entrevista, 25 de enero 2022).

### *A modo de cierre*

La construcción del mito de gobierno exige la concreción en acciones y políticas que reflejen los valores e ideales definidos desde la campaña electoral (punto 0 del mito de gobierno). El repaso por el corpus seleccionado permite observar que ciertos valores pudieron ser concretados en decisiones puntuales (como las declaraciones juradas, los foros de seguridad o la web del Concejo Deliberante), pero muchas otras no registran avances concretos e, incluso, no llegaron ni siquiera a plantearse.

El repaso por los portales de noticias y la web local, dan cuenta de gran cantidad de noticias sobre acciones cotidianas como asfalto, luminaria, entrega de subsidios, inauguraciones de pequeñas obras, festividades locales, entre otras, pero pocas sobre las propuestas centrales de la campaña. Sólo a modo de empleo, no se implementó el traslado de la municipalidad para dar mayor lugar al hospital local; no se descentralizó la gestión gubernamental; tampoco fue posible generar una mayor transparencia a partir de la digitalización de ciertos procesos internos.

A través de las entrevistas fue posible detectar la existencia de resistencias internas a la hora de aplicar ciertas reformas y de limitaciones económicas/financieras para aplicar otras que posiblemente haya complejizado la concreción del mito de gobierno. En ese sentido, resulta pertinente recordar una declaración del ex Intendente Jorge Nedela respecto de la falta de valoración de la ciudadanía respecto de los temas sobre transparencia o control público respecto de las obras públicas tradicionales (las del día a día).

### *En resumidas cuentas*

La presentación de la información relevada en ambos períodos de gobierno respecto de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, así como de la comunicación electoral y gubernamental permite arrojar algunas conclusiones parciales a modo de síntesis.

A lo largo del presente capítulo, se evidenció que, durante el período 2011-2015 (Slezack) primó una concepción restringida de la transparencia en general y de la rendición de cuentas en particular (limitada a la aprobación o no de los gastos municipales por parte de organismos internos). En la web oficial no se encuentran datos ni espacios en donde la ciudadanía pueda

acceder a la información ni a datos sobre la aplicación y los resultados de las políticas públicas (pese a un intento meramente declarativo de crear un organismo sobre el tema). No hay normas específicas que traten temas de control, auditoría o que generen las condiciones para una explicación profunda de las decisiones públicas (la Ordenanza N° 3444/15 es una excepción).

Los modos de relacionamiento con la ciudadanía se muestran fundamentalmente informales e incluso, el Presupuesto Participativo sólo se ejecutó en 2012. La web se mantuvo con una lógica poco interactiva casi todo el período, aunque se reconoce la incorporación de algunos medios o canales digitales como YouTube y un programa local que se emitía por la web.

En términos de participación, si bien se reconocen algunas iniciativas como el Consejo Municipal de la Mujer o la Banca Abierta al Ciudadano, el relevamiento dio cuenta de la falta de continuidad e información al respecto. A su vez, el recorrido por el Digesto local permitió identificar que la participación ciudadana configura un valor importante para las políticas propuestas, aunque a posteriori no se encuentran acciones concretas ni noticias que puedan dar alguna explicación.

Al igual que en el caso de la ciudad de La Plata, la información oficial mantuvo carácter propagandístico y/o publicitario sin contribuir a un verdadero empoderamiento ciudadano. Finalmente, tanto por lo observado en la web y los portales de noticias como por las declaraciones de ex funcionarios, aquellos espacios que pueden considerarse instancias de información y construcción colaborativas fueron suspendidos o dados de baja. Ejemplos de lo anterior lo constituyen fundamentalmente, el Presupuesto Participativo y los Foros de Seguridad. A su vez, otros como el Consejo Municipal de la Mujer o el de la Juventud, sólo se aplicaron en una ocasión sin registrar efectos concretos.

En lo relacionado a las estrategias comunicacionales, los elementos analizados, muestran una construcción discursiva orientada a la identificación de Enrique Sle Zack como un candidato alineado, no sólo con las figuras de Néstor y Cristina Kirchner, sino también, con su proyecto político. Permanentemente se busca dar cuenta de los avances producidos en la ciudad durante su mandato como argumento para acompañar la continuidad. Ello se vio reforzado con mensajes contundentes que lo mostraban como un funcionario con capacidad de gestión,

con habilidades de conducción y que gozaba del apoyo de los estamentos políticos de su espacio.

A través del análisis de los discursos de apertura de sesiones, los portales de noticias y la información suministrada en la web oficial fue posible identificar algunos valores y políticas relacionadas con la campaña electoral (mito de gobierno). Ello estuvo vinculado fundamentalmente a su identificación partidaria y a las obras y políticas implementadas en el municipio como consecuencia del apoyo de la Nación (y en menor medida la provincia).

En el período 2015-2019 (Nedela) dio cuenta de la existencia de diversas iniciativas, propuestas y proyectos relacionados con la rendición de cuentas, no sólo en lo vinculado con los gastos sino con el uso de los fondos públicos. A su vez se identifica un aumento de la información sobre los llamados a licitaciones y a algunos fondos específicos, aunque no de manera significativa ni constante. El portal HCD Transparente y las declaraciones juradas web fueron avances importantes, aunque insuficientes.

En lo referido al marco normativo, fue posible identificar varias ordenanzas y proyectos que, de manera directa o indirecta, hacen referencia a algún tipo de control sobre los fondos públicos, a la necesidad de transparentar y fortalecer las instituciones de control y a generar más participación ciudadana.

Los canales de interacción siguieron siendo informales, aunque se reconocen algunas instancias formales como los Foros Vecinales de Seguridad, el Concejo Municipal de la Mujer o la Banca Abierta al Ciudadano (todas sin efectos visibles). En este punto resulta interesante el reconocimiento por parte de los actores entrevistados del incumplimiento de las promesas o iniciativas de campaña en relación a más instrumentos de transparencia.

En relación a los modos de intercambio e interacción con la ciudadanía, el gobierno municipal prioriza un esquema asambleario casi exclusivamente en torno a los temas de seguridad local. A ello debe sumársele la discontinuidad de políticas como el presupuesto Participativo y el Consejos de la Mujer y la Juventud.

En cuanto a su estrategia comunicacional, parecieran estar bastante claros los temas de agenda que el candidato quiso imponer: la necesidad de un cambio/alternancia (con eje en la

corrupción kirchnerista), la salud (a través de la jerarquización del hospital local) y las obras públicas como el terraplén, el asfalto, las cloacas y la vivienda. Un dato distintivo lo representa la necesidad de Nedela de captar el voto peronista lo cual se vio reflejado en un discurso moderado, amplio y en constante convocatoria a múltiples sectores.

Respecto de la consolidación o no del mito de gobierno, el repaso por el corpus seleccionado permitió observar que ciertos valores pudieron ser concretados en decisiones puntuales (como las declaraciones juradas, los foros de seguridad o la web del Concejo Deliberante), pero muchas otras no registran avances concretos e, incluso, no llegaron ni siquiera a plantearse. Finalmente, resulta interesante la declaración del ex Intendente Jorge Nedela respecto de la falta de valoración ciudadana de los temas vinculados a la transparencia o el control público en relación a las obras públicas tradicionales (las del día a día).

# Capítulo VIII. Caso #3 Avellaneda (2011-2019)

## 8.1 Introducción

A diferencia de los municipios anteriores, Avellaneda fue seleccionado como caso testigo ya que no experimentó un cambio de gobierno en 2015. Por el contrario, el sostenimiento en el cargo de Jorge Ferraresi, sumado a su participación en el armado electoral 2017 y 2019 consolidó al municipio como un bastión del peronismo en todo el período analizado. Poder trabajar con un municipio que presenta condiciones políticas similares durante el primer período y opuestas en el segundo contribuye a identificar similitudes, diferencias y decisiones en virtud de dicho contexto.

A lo largo de las próximas páginas, y considerando el corpus definido en el capítulo segundo, se describirán los componentes vinculados con la transparencia, la participación ciudadana, la comunicación electoral y la comunicación gubernamental. Más allá de analizar un gobierno con continuidad se presentarán los componentes divididos por mandato (2011-2015 y 2015-2019).

Por otro lado, es importante destacar que el proceso de recolección de información fue sumamente complejo en virtud de ciertas resistencias por parte de los funcionarios públicos (actuales y cesantes) así como de la escasa digitalización de documentos oficiales (en particular durante el período 2011-2015). Por otro lado, y pese a diferentes pedidos de acceso a la información pública, no fue posible acceder a los discursos de apertura de sesiones ordinarias ni a normas específicas sobre la temática analizadas (el Digesto no está digitalizado).

Finalmente, resulta conveniente recordar los objetivos específicos que guían y ordenan el presente capítulo. En primer lugar, analizar las estrategias de transparencia a través de la descripción de los componentes relacionados con la concreción de instancias de rendición de cuentas, la existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno, y la disponibilidad y acceso a la información pública.

En segundo término, analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes relacionados con la disponibilidad de información pública,

la existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno, y la inclusión de la misma en el ciclo de políticas públicas.

En tercer lugar, sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental a través del análisis de las campañas electorales y la construcción del mito de gobierno.

## **8.2 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Jorge Ferraresi (2011-2015)**

Para analizar las estrategias de transparencia se relevó información pertinente relacionada con sus componentes: rendición de cuentas (existencia de normas, procedimientos, organismos y canales para la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos y decisiones); canales de interacción (presencia de instancias de diálogo e intercambio entre gobierno y ciudadanía con el fin de evaluar las decisiones y políticas); y acceso a la información pública (información pertinente, accesible, periódica, actualizada y en formato abierto para el empoderamiento ciudadano).

El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, los portales de noticias y los informantes claves. Tal como se señaló anteriormente, no fue posible acceder al Digesto municipal ya que el mismo no se encuentra digitalizado y tampoco se obtuvo respuesta de los pedidos formales de acceso a la información pública.

Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

Tal como sucedió con los casos anteriores, la web oficial no guarda registros anteriores a la gestión actual (a excepción de algunos casos como el boletín oficial y la sección noticias), con lo cual nuevamente fue necesario recurrir a la página Wayback Machine. A través de ella fue posible recopilar parte de la información respecto de la web local en el período en análisis (con las limitaciones técnicas del caso). En ese marco, fue posible acceder a un total de 51 registros para el primer mandato (13 del 2012, 14 del 2013, 14 del 2014 y 10 del 2015).

A continuación, se describe el relevamiento realizado en cada uno de los componentes de la transparencia en virtud de su concepción, objetivos y aplicación práctica según los aportes del corpus relevado.

### **8.2.1 Rendición de cuentas**

La página municipal fue el primer elemento del corpus que permitió conocer inicialmente algunos elementos presentes (y ausentes) que pueden vincularse con la existencia de algunas instancias de rendición de cuentas, control, evaluación e incidencia ciudadana. Al igual que lo sucedido en los casos anteriores, la web local responde, en la primera etapa, a lógicas y formatos poco interactivos, aunque un tanto más amigable (a través de contenido dinámico y una disposición de la información más accesible). Se destacan los contenidos informativos y noticiosos por sobre los explicativos (características más cercanas a la web 1.0 que a la 2.0), pocos canales de interacción y nulas posibilidades de intercambio, más allá de las tradicionales líneas telefónicas o los correos institucionales.

En cuanto a las noticias, las mismas se presentan generalmente con tinte propagandístico, aunque en algunas ocasiones se registran datos útiles que las complementan. Por ejemplo, al momento de anunciar un plan de mejora de escuelas en donde se describe superficialmente los montos destinados y el origen de los fondos, aunque luego no hay links para más información o espacios para que la ciudadanía pueda auditar las obras (más allá de un botón para dejar comentarios)<sup>133</sup>.

Un elemento que se registró para los años 2013, 2014 y 2015 tiene que ver con las memorias generales anuales en tanto documentos financieros de los diferentes ejercicios, así como informes de la situación económica-financiera del municipio. Al ingresar al espacio dentro de la web se pueden observar la digitalización (en muy baja calidad) de dichos documentos que dan cuenta de datos económicos, presupuestarios y financieros. Los mismos no pueden ser descargados ni reutilizados de manera sencilla. Tampoco se encuentran explicaciones o construcción informativa en torno a los datos presentados.

A partir de 2014 se encuentran disponibles datos relacionados con las ordenanzas fiscal e impositiva que pueden descargarse en formato pdf. También se observa la inclusión de los

---

<sup>133</sup> <https://web.archive.org/web/20121014000800/http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=500&s=1>

llamados a licitaciones públicas a través de una imagen (estilo folleto) con la información pertinente sobre la convocatoria (presupuesto, financiamiento, canales de consulta, objeto de la licitación). Además, la página incorpora un motor de búsqueda para consultar licitaciones de años anteriores.

Ese mismo año se registra un espacio, sobre la parte inferior de la web, destinado a dar cuenta de avances e informes en el marco de un programa nacional con financiamiento del BID vinculado a la modernización de la administración pública local. Allí se informa sobre las licitaciones específicas brindando datos sobre las condiciones para presentarse a las mismas, los montos de financiamiento, el marco del programa en cuestión entre otras cosas. Ese espacio se mantuvo desde el 2014 hasta finales de 2015 y la documentación puede descargarse en formato pdf.

Hacia finales del 2014, y en sintonía con la llegada de la policía local a los municipios, la web incorporó un link específico para la Secretaría de Seguridad en la cual puede observarse gran cantidad de información, comunicados y convocatorias. Si bien desde ese espacio se da cuenta de las diferentes acciones políticas y programas que el municipio desarrolló conjuntamente con la provincia, no se identifican explicaciones ni datos concretos sobre el uso de los fondos públicos. Algo similar sucede con la aplicación del botón antipánico, la incorporación de patrulleros o de nuevos efectivos policiales.

Durante todo el período no se registra información sobre la aprobación o rechazo de las rendiciones de cuentas anuales, ni informes sobre ejecución de obras públicas. Si bien se registra la existencia de la Secretaría de hacienda y Administración, responsable de esos temas, al ingresar al link correspondiente no se encuentra ningún dato o información pertinente.

Independientemente de la información recogida en la web, el organigrama permite conocer a los responsables de las áreas, sus equipos y recursos, así como los canales de comunicación disponibles. De ahí la importancia de observar las estructuras formales de la gestión (y su permanencia o cambio en el tiempo) con el fin de identificar la existencia o no de áreas y funciones vinculadas con el control y la rendición de cuentas.

En ese sentido, es destacable que durante todo el período pudo observarse desde la web la conformación del Ejecutivo local en la parte principal de la misma. Ahora bien, el repaso por las diferentes configuraciones del organigrama no da cuenta de ningún espacio específico que trabaje temas sobre rendición de cuentas. Tal vez las más relacionadas con el tema pueden ser la Secretaría de Hacienda y Administración y la Secretaría Legal y Técnica. La primera de ellas se describe brevemente como la encargada de gestionar y administrar los recursos económicos y financieros del Municipio y asegurar la correcta asignación de los mismos entre las dependencias municipales. También señala tener intervención en el control de la evasión, del crédito público y el presupuesto, entre otros. En cuanto a sus áreas, surgen como vinculadas al control la Jefatura de Compras y Suministros, la Tesorería y Contaduría Municipal y la Subsecretaría de Gestión Presupuestaria y Estadística. No obstante, ninguna establece información que permita conocer sus acciones, objetivos y políticas. Finalmente, el área hace referencia al Plan Estratégico de Desarrollo, aunque no brinda ninguna otra información.

En relación a la Secretaría Legal y Técnica, la misma no informa sobre sus objetivos ni muestra áreas competentes en la materia, limitando la información disponible al nombre de sus dependencias y sus responsables, así como el teléfono de contacto. Tampoco se mencionan las políticas o acciones implementadas lo cual impide conocer si alguna de las áreas tiene injerencia en la rendición de cuentas.

La imposibilidad de acceder a las ordenanzas o proyectos que pudiesen vincularse al tema en cuestión, volvieron más relevante la información registrada por los medios locales, tanto para recoger las declaraciones de los funcionarios como para tomar nota de políticas u ordenanzas. En ese sentido, no fue fructífera la búsqueda de noticias relacionadas al tema ya que la gran mayoría de ellas estaban relacionadas a la sanción de las ordenanzas fiscales o tributarias y a las rendiciones de cuentas 2011 y 2012.

Respecto de la discusión sobre las cuentas del ejercicio 2011 (aprobado en mayo del 2012) si bien el mismo fue apoyado por la mayoría de los concejales, desde los bloques opositores denunciaron problemas para conseguir datos ya que los expedientes no habrían sido

entregados en tiempo y forma<sup>134</sup>. Respecto al ejercicio 2012 no se encuentran noticias que aporten declaraciones o datos adicionales más allá de su aprobación dividida.

### *A modo de cierre*

El recorrido por el corpus seleccionado permitió tener una primera aproximación a las estrategias de transparencia a partir de las instancias de rendición de cuentas. En ese sentido, ni la web, ni el organigrama, ni los portales de noticias dan cuenta de políticas, acciones, áreas o programas específicos. Si bien se reconocen algunos elementos como las licitaciones públicas o los informes financieros, los mismos son instancias aisladas y en formatos que dificultan su comprensión y re utilización.

Por otro lado, políticas importantes que fueron sostenidas durante todo el período como las vinculadas al área de seguridad o al gobierno participativo no cuentan con información que explique cómo se distribuyen y utilizan los recursos. Tampoco existen espacios para que la ciudadanía pueda establecer instancias de control, más allá de disponer de líneas telefónicas para denunciar.

Finalmente, la imposibilidad de acceder al Digesto municipal complejiza el acceso a la información y, fundamentalmente, a los proyectos, ordenanzas y pedidos que pudieron haber tenido lugar en el marco del trabajo legislativo.

### **8.2.2 Canales de interacción**

Al igual que en el componente anterior, la web oficial constituye una fuente de información muy importante a la hora de identificar la presencia o no de espacios o mecanismos (virtuales y/o presenciales) de diálogo o intercambio entre gobierno y ciudadanos. Tal como se señaló anteriormente, la existencia de canales (preferentemente formales) incentiva una mayor y mejor circulación de las demandas, consultas, solicitud de información, controles y denuncias.

En sintonía con las características 1.0 de la web, los canales dispuestos por el municipio para el diálogo y eventual realización de controles o denuncias sobre el uso de fondos públicos se limitó, en este primer período, a las diferentes oficinas públicas y sus líneas telefónicas, así

---

<sup>134</sup> <https://www.treslineas.com.ar/avellaneda-aprobaron-rendicion-cuentas-n-639271.html>

como los correos electrónicos. A su vez, las noticias publicadas por el municipio permiten dejar comentarios o sugerencias. No obstante, ninguno de esos canales da cuenta de las respuestas o decisiones adoptadas por parte del gobierno. En 2012 se incorporan las redes sociales Twitter, YouTube y Facebook, así como un blog en donde los ciudadanos pueden dejar sus comentarios y novedades.

En 2014, y como parte del préstamo BID para el proyecto de modernización de la gestión municipal, se identifica una manifestación de interés para el diseño, desarrollo, provisión, implementación y puesta en marcha de un sistema de atención a reclamos y peticiones públicas. No obstante, no se encontró ningún registro posterior sobre medidas efectivas sobre el tema.

Por otro lado, a través de los portales de noticias fue posible identificar diferentes instancias promovidas por el municipio que no fueron detectadas en la web local como, por ejemplo, el de los Foros de Seguridad. Tal como aconteció respecto de los municipios de La Plata y Berisso, la seguridad fue uno de los temas recurrentes a lo largo de todo el período en análisis. En este caso, el Ejecutivo convocó a los vecinos a conformar los foros como espacios de debate y participación política en pos de la lucha contra la inseguridad. En ese camino, diferentes autoridades locales explicaron que los vecinos y organizaciones interesadas en participar podrán inscribirse en la Secretaría de Seguridad. A su vez, para acceder a mayor información podrán comunicarse telefónicamente<sup>135</sup>.

Otro ejemplo en la misma línea se dio en 2013 en el marco de una reunión con vecinos donde valoró la participación ciudadana como un eje para el cumplimiento del plan de seguridad local<sup>136</sup>. En dicha nota da cuenta de parte de la inversión realizada por el municipio y del plan de instalación de cámaras de seguridad, pero no brinda mayores detalles sobre la rendición de esos fondos ni amplía la participación ciudadana a la instancia de control.

Las reuniones con vecinos constituyeron una práctica habitual junto a los actos públicos cuyos objetivos discurrían entre la supervisión de obras de infraestructura, inauguración de espacios públicos, entrega de subsidios hasta la recepción de propuestas vecinales para

---

<sup>135</sup> <https://www.elsindical.com.ar/notas/avellaneda-el-municipio-invito-a-vecinos-y-organizaciones-a-participar-de-los-foros-de-seguridad/comment-page-15/>

<sup>136</sup> <https://laciudadavellana.com.ar/ferraresi-el-plan-de-seguridad-tiene-sentido-si-el-vecino-se-involucra/>

mejorar los barrios<sup>137</sup>. No obstante, en general, no se identifican noticias en donde esas reuniones generen comportamientos en pos de transparentar la administración pública.

También se registraron diferentes reuniones formales en las oficinas tanto del Intendente como de diversos funcionarios en donde vecinos, instituciones y organizaciones podían expresar sus demandas, necesidades o propuestas. No obstante, al carecer de registros oficiales, se torna imposible conocer si esos espacios realmente generaron instancias de control, auditoría o pedido de explicaciones.

#### *A modo de cierre*

A lo largo del período analizado se identificaron diferentes canales, espacios e instancias en donde el gobierno propuso algún tipo de intercambio con la ciudadanía. En su mayoría, y en sintonía con las características de los dispositivos digitales disponibles, conforman canales unidireccionales o, al menos, de respuesta disociada (mail, redes sociales, comentarios en las noticias, blog). Tampoco fue posible encontrar un espacio específico para la explicitación de demandas, denuncias o reclamos más allá de los antes mencionados y las líneas telefónicas habituales.

Por su parte, la seguridad fue una de las áreas sobre las cuales más se intentó generar espacios de diálogo, fundamentalmente a través de los Foros de Seguridad, no obstante, tampoco se encuentran registros formales de dichos encuentros ni explicaciones surgidas de los mismos. Algo similar sucede con las asambleas del Presupuesto Participativo que, si bien se desarrollan todos los años, no se guardan registros en la web local, más allá de su convocatoria.

Finalmente, pareciera haber sido una marca registrada de la gestión encabezada por Ferraresi la realización de reuniones con vecinos y organizaciones, tanto en territorio como en espacios gubernamentales. Nuevamente aquí, como en los otros casos analizados, prima la informalidad de los encuentros ya que no se identifican actas o documentos que den cuenta de lo allí discutido. Menos aún, de decisiones surgidas de ese diálogo o denuncias realizadas e investigadas por parte de las autoridades.

---

<sup>137</sup> <https://www.treslineas.com.ar/intendente-ferraresi-compartio-actividades-vecinos-avellaneda-n-661893.html>

### **8.2.3 Acceso a la información pública**

Nuevamente se recurrió en primera instancia a la web oficial para intentar identificar canales de acceso a la información. A lo largo de los cuatro años de gestión no se registraron espacios específicos destinados a acceder y/o solicitar información pública. En su lugar se detectó que la información noticiosa y propagandística fue protagonista de la web local (ocupando siempre la plana central). En ese marco fueron varios los canales mediante los cuales el municipio informó o dio cuenta de sus acciones. Ya sea a través de la sección noticias, la revista MDA, las redes sociales, los flyers de difusión de programas o los espacios dedicados a la información tributaria, se observa cantidad y variedad (generalmente actualizada) de novedades cotidianas. A su vez, el análisis general de estos contenidos da cuenta de la ausencia de datos concretos, pertinentes y en formato abierto que puedan dar algún tipo de explicación sobre las políticas adoptadas, el uso de los fondos o los modos de construir conocimiento por parte del ciudadano.

En el caso de la sección noticias, la misma presenta las novedades diarias de la gestión a través del relato superficial sobre obras públicas, eventos culturales, decisiones financieras o tributarias, convenios con el gobierno provincial o nacional, intervenciones en espacios públicos, entre otros. En casi todos los casos se observa ausencia de explicaciones, datos concretos o derivaciones ya sea para acceder a más información o para solicitarla.

La revista aparece como una herramienta interesante de difusión de los actos de gobierno, aunque la misma presenta falta de explicaciones o derivaciones para mayor información<sup>138</sup>. Predomina el contenido noticioso y de difusión de eventos culturales y del calendario fiscal (la política tributaria es una de las más presentes en todos los canales).

La difusión de los diferentes programas ejecutados por el Ejecutivo, siempre tuvo un espacio definido en la web y a través del mismo se puede acceder a los objetivos de cada uno de ellos. En algunos casos esa descripción está acompañada de imágenes o videos y de un mail o teléfono de contacto. No se observan resultados de las políticas ni información surgida como consecuencia de ellas.

---

<sup>138</sup> <https://web.archive.org/web/20111216063819/http://www.mda.gob.ar/index.php?s=34>

Algo similar sucede con la presentación de las áreas gubernamentales ya que las mismas dan cuenta de su estructura y en algunos casos de sus objetivos o funciones, pero ningún dato sobre sus políticas, acciones o proyectos.

Otra información presente durante casi todo el período fue la vinculada a la situación financiera del municipio la cual se encuentra disponible en la web, aunque el principal déficit es el formato. Se observan imágenes insertas en la página, sin posibilidades de descarga sencilla ni de reutilización de la misma. Caso contrario es lo que sucede con los llamados a licitaciones en el marco del préstamo BID ya que allí la información se puede descargar en formato pdf. A partir de 2015 se incorporaron los llamados a otras licitaciones como pdf descargables desde la página de inicio.

En el recorrido por la web se observa también diferentes políticas que son aplicadas y en las cuales el municipio invita a los vecinos a informarse. Un ejemplo es el lanzamiento de la web de la Secretaría de Seguridad en 2013 la cual da cuenta de un cúmulo importante de información sobre la aplicación de las políticas de seguridad y, luego, de la implementación de la Policía Local. La web presenta noticias (como reuniones con vecinos), contenido audiovisual, documentos (como decretos y ordenanzas), links a páginas relacionadas, espacios para cada política implementada (con descripción de objetivos y acciones) y medios de contacto, entre otros aspectos.

Finalmente, en términos de acceso a las normas, en 2015 se incorporó un link para conocer los Decretos del Ejecutivo, pero al ingresar al mismo, sólo se observa una única norma en formato imagen (JPG).

A la hora de analizar las notas periodísticas vinculadas específicamente con acciones que promuevan políticas de acceso a la información pública, la búsqueda resultó infructuosa ya que no se encontraron noticias sobre esos temas. No se registraron anuncios, proyectos ni declaraciones que pudieran dar indicios respecto del posicionamiento sobre el tema o de posibles iniciativas al respecto. Tal como se sostuvo al inicio del presente, las noticias en medios locales suelen dar cuenta de información propagandística vinculada a la inauguración de obras, políticas de seguridad, entrega de subsidios y tablets o la intervención en algún espacio público.

Por último, y ante la ausencia de canales formales para acceder a la información, se recurrió a los informantes claves para conocer sus percepciones y experiencias. Funcionarios con responsabilidades en el período en análisis (tanto del oficialismo como de la oposición) constituyen un insumo muy valioso para complementar el relevamiento realizado hasta el momento. En ese marco, se realizaron diversas gestiones con ex concejales y funcionarios del ejecutivo municipal a través del contacto por redes sociales, correos institucionales y vínculos personales. En muchos casos nunca se obtuvo respuesta y en otros tanto la misma fue negativa (falta de tiempo o ausencia de autorización de algún dirigente político).

Para el período descrito en el presente, fue posible consultar diferentes cuestiones con Rodrigo Galetovich quien fuera concejal por la UCR en los períodos 2009-2013 y 2013-2017.<sup>139</sup> En lo que respecta al acceso a la información manifestó que la creación del boletín oficial de gobierno fue la resultante de un pedido de la oposición para dar publicidad a los actos de gobierno y las licitaciones. También señaló que los ciudadanos podían acceder a la información resultante de las sesiones del Concejo Deliberante sólo si asistían a la misma y que para acceder al Digesto debían (y eso sigue siendo así) acercarse al Concejo y registrarse con DNI para solicitarlo (entrevista, 13 de junio de 2022).

Por otro lado, señaló que, ante la ausencia de canales institucionales, los concejales usualmente asistían a plenarios o reuniones vecinales (de carácter partidario) para dar explicaciones o recoger demandas. A su vez, y vinculado con el acceso a la información interna respecto de la inversión en obra pública, el ex Concejal señaló que el Ejecutivo nunca respondió los diversos pedidos realizados por la oposición (entrevista, 13 de junio de 2022).

También fue posible dialogar con Maia Lata concejal por el Partido Avellaneda (Bloque Partido Justicialista-Frente para la Victoria) durante el período 2011-2015. A la hora de repasar las instancias mediante las cuales el vecino podía conocer e informarse respecto de las actividades del municipio, la ex funcionaria recalcó que las sesiones del Concejo eran abiertas. A su vez, que para acceder a las ordenanzas debían presentarse en la mesa de entradas del Concejo y solicitarlas con DNI (entrevista, 31 de mayo de 2022). La comunicación entre los concejales y la ciudadanía se desarrollaba mediante las redes sociales,

---

<sup>139</sup> Integró entre otras comisiones las de hacienda y presupuesto, gobierno y administración general.

la página web y las reuniones informales en los respectivos despachos (en donde se recibían diferentes demandas o pedidos).

Otra instancia de diálogo se dio a partir de los Foros de Seguridad en donde los vecinos presentaron diferentes propuestas y recibían información sobre las acciones gubernamentales. Mencionó, entre las medidas adoptadas por el municipio, que el mismo se hizo cargo del pago de las horas extras (Co.Re.S.), patrulleros y combustible de la policía local (entrevista, 31 de mayo de 2022).

Finalmente reconoció que, en términos de transparencia, la publicidad de las licitaciones fue una política muy buena ya que, es responsabilidad del gobierno transparentar sus decisiones, así como de la ciudadanía participar en las políticas (entrevista, 31 de mayo de 2022).

#### *A modo de cierre*

Las estrategias de transparencia deben promover instancias de acceso a datos e información pública que promuevan el diálogo, el debate y la construcción de conocimiento. En ese sentido, el corpus relevado dio cuenta de pocas instancias, herramientas o espacios de acceso a la información pública. Un punto destacable lo representan las licitaciones públicas y los informes sobre la situación financiera de los años 2012, 2013 y 2014, aunque el formato de los datos allí aportados dificulta su reutilización. Por otro lado, no se registran los documentos vinculados al presupuesto ni a las rendiciones de cuentas (más allá de algunas notas periodísticas) ni el Digesto local.

La información que se suministra desde la web suele presentarse en formato periodístico o publicitario, sin datos concretos o pertinentes, así como derivaciones hacia otros espacios que pudiesen aportar certezas al respecto. Los programas desplegados por la municipalidad gozan de una descripción un tanto más detallado, aunque sin información de sus acciones posteriores. Algo similar sucede con las áreas que componen el organigrama local.

Una de las pocas excepciones a la lógica antes descrita fue la página destinada a la Secretaría de Seguridad la cual muestra algunos datos y bastante información sobre las acciones allí desarrolladas. Además, incorpora contenido audiovisual, noticias y otros links de interés que profundizan lo presentado en la página inicial.

En relación a los informantes claves, ambos coincidieron en que gran parte de la interacción con la ciudadanía se desarrolla formalmente a través de diferentes reuniones, tanto en territorio como en el Concejo Deliberante (además de los foros de seguridad). Por otro lado, mientras que Galetovich señaló que el oficialismo nunca respondió a los diferentes pedidos de acceso a la información pública, Lata destacó que las rendiciones de cuentas anuales nunca tuvieron objeciones por parte del tribunal de cuentas.

### **8.3 Estrategias de transparencia durante el gobierno de Jorge Ferraresi (2015-2019)**

Jorge Ferraresi asume su segundo mandato en diciembre de 2015 en medio de un contexto político sumamente complejo para su espacio, no sólo en la provincia de Buenos Aires sino a nivel nacional. Su continuidad pos derrota generalizada del Frente para la Victoria lo posicionó, por un lado, como uno de los bastiones para la reconstrucción del peronismo, y por el otro, en una situación particular respecto a la articulación con los niveles provincial y nacional.

Para analizar las estrategias de transparencia se relevaron datos e información relacionadas con sus componentes: rendición de cuentas; canales de interacción; y acceso a la información pública. El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, los portales de noticias y los informantes claves.

Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

A través de la página Wayback Machine fue posible recopilar parte de la información respecto de la web local en el período en análisis (con las limitaciones técnicas del caso). En ese marco, fue posible acceder a un total de 189 registros para el segundo mandato (11 del 2016, 16 del 2017, 97 del 2018 y 65 del 2019).

#### **8.3.1 Rendición de cuentas**

A partir de 2016, la web institucional es reestructurada y modernizada, no sólo desde su estética sino también a través de la incorporación de mayor contenido audiovisual y un mejor

acceso a los programas, políticas y servicios municipales (que pasaron a ocupar el lugar central de la web). Durante todo el período la difusión de los programas que va desarrollando el municipio y su actualización fue uno de los puntos salientes que sostuvo la gestión en su página.

Otro ejemplo reiterado es el de la entrega de subsidios a diferentes instituciones como escuelas, centros culturales o instituciones de bien público. Si bien se comunican los montos de los mismos, en general no se explica cómo y quién va a ejecutar las obras, cuáles son los plazos, cómo y quién puede controlar o denunciar su incumplimiento, entre otros aspectos<sup>140</sup>.

En 2016 se observa que el espacio para las licitaciones desaparece de la página principal y pasa a formar parte del link del área de Modernización del Estado dentro del listado de trámites. Al consultar su contenido, sólo se identifica un llamado en particular y la información no se vuelve a actualizar en todo el período.

El espacio destinado para la información financiera, a partir de ese año se re configura y deja de estar en la página principal para formar parte de la solapa de la Secretaría de Hacienda y Administración, dentro de la cual se puede acceder a la misma información y a los diferentes presupuestos de gasto. No obstante, los documentos siguen siendo imágenes escaneadas en mala calidad y sin posibilidades de re utilización sencilla por parte del ciudadano.

En 2017, a través de la Dirección de Ética Pública y Transparencia se crea el programa Avellaneda Transparente. Entre sus objetivos se destacan la generación de mayores niveles de transparencia, la promoción de la participación y el control ciudadano, el acceso a la información pública y la detección de irregularidades. Durante el primer año sólo se observa un link que deriva a la solicitud de audiencias con el Intendente. A partir de 2018 el programa pone a disposición del vecino un 0800, un correo electrónico y los teléfonos del organismo para la realización de denuncias, aunque no se reconoce ninguna información sobre rendición de cuentas o sobre la recepción de las mismas.

Hacia finales de 2018, la web vuelve a experimentar un cambio importante en cuanto a su estética y dinámica, principalmente volviendo a un esquema más informativo en donde, a

---

<sup>140</sup> <https://web.archive.org/web/20200928091837/https://www.mda.gob.ar/noticias/ferraresi-entrego-3-millones-en-subsidios-a-escuelas-para-continuar-con-obras-de-ampliacion/>

diferencia de la plataforma anterior, son las noticias las que ocupan el espacio central de la web. Las áreas, programas y políticas del municipio quedan dentro de la solapa “gobierno” y toman relevancia los trámites administrativos y fiscales por sobre otras cuestiones. A su vez se observa una presencia muy fuerte de los temas de la agenda cultural local.

Durante el 2019 se incrementó la información vinculada a la implementación de políticas, particularmente las relacionadas con subsidios, entrega de fondos para obra pública, infraestructura, ampliación de la red de wifi, planes sociales, entre otras. La mayoría de las noticias tienen un fuerte contenido económico-financiero, aunque, más allá del monto destinado, no se encuentran otras explicaciones ni datos que permitan profundizar la información.

En el caso de Avellaneda, no fue posible identificar un organigrama formal y actualizado, aunque el recorrido por los registros web permitió divisar ciertas áreas vinculadas a la temática en cuestión, aunque esa organización muestra información dispar año tras año. Entre 2016 y 2017, al ingresar a los links de las áreas, se observa una breve descripción de sus funciones, sus dependencias, el funcionario responsable y los canales de contacto (mail, teléfono y dirección)<sup>141</sup>.

De ese período, es posible identificar las siguientes áreas: Secretaría de Hacienda y Administración cuyo objeto es gestionar y administrar los recursos económicos y financieros del Municipio (de allí dependen el área de Tesorería, Presupuesto y Estadística, Recaudación, la Contaduría Municipal y el área de Compras y Contrataciones); la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (que no da cuenta de sus objetivos) dentro de la cual se encuentran las áreas de Vivienda, Alumbrado, Infraestructura, Recursos y Gestión Territorial, Hábitat y Economía Social, entre otras; finalmente, la Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano, la cual tampoco informa sus funciones y da cuenta de algunos programas como el “Más Vida”.

Todos esos espacios, en virtud de sus funciones (tanto las informadas como las que presumiblemente le competen) constituyen espacios donde la rendición de cuentas podría

---

<sup>141</sup> <https://web.archive.org/web/20160329223132/http://www.mda.gob.ar/home/g/gobierno/hacienda-y-administracion/>

haber sido un factor central de articulación con la ciudadanía. La ausencia de información más allá de los datos de contacto, impide avanzar en tal sentido.

Entre 2018 y 2019, al ingresar a cada área, salvo excepciones puntuales como la Secretaría de Seguridad o de Gobierno Participativo, sólo se observan los canales de comunicación (email, teléfono y dirección) y los datos del funcionario<sup>142</sup>. Durante estos años el organigrama experimentó cambios significativos, algunos de los cuales impactan en los órganos de control o evaluación de la política pública. Además de las áreas mencionadas en los primeros años (las cuales se mantuvieron todo el período), se identificaron nuevos espacios que, potencialmente (en virtud de no registrar las funciones de cada una de ellas) podrían tener injerencia en el tema en cuestión. En ese sentido se destacan el Observatorio Social de Políticas Públicas; la Secretaría de Gobierno Participativo (reemplazó al programa presupuesto Participativo); y el Consejo Municipal de Políticas de Inclusión y Nuevos Proyectos.

Nuevamente la ausencia de información o derivación a otras páginas o repositorios de datos, impide evaluar concretamente las posibles instancias de rendición de cuentas, explicaciones, acceso a la información y/o instancias de interacción.

Por otro lado, la búsqueda realizada en los portales de noticias dio cuenta de algunas noticias y declaraciones que giraron en torno al programa Avellaneda Transparente, la creación de la Dirección de ética Pública y Transparencia Institucional y la aprobación de las distintas rendiciones de cuenta.

Respecto del programa, el mismo fue anunciado en diciembre de 2016 con el objetivo de alcanzar más participación ciudadana y una mayor transparencia de los procesos de gestión. Las primeras medidas implementadas a partir del programa estuvieron relacionadas con capacitaciones a los agentes municipales desde la perspectiva de la ética pública y la participación ciudadana. Cinco lineamientos orientan las capacitaciones: el acceso a la información pública municipal; publicidad de las audiencias de los funcionarios del ejecutivo

---

<sup>142</sup> <https://web.archive.org/web/20190316170114/http://www.mda.gob.ar/gobierno/secretaria-de-gestion-y-promocion-del-tratamiento-de-residuos-reciclables>

y los procesos licitatorios de obra pública; regulación de la pauta oficial; y la creación de un digesto municipal digital<sup>143</sup>.

En relación a la Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional, la misma comenzó a funcionar a partir de la designación de su directora en febrero de 2017 y fue otra de las medidas implementadas como consecuencia del programa Avellaneda Transparente. El principal objetivo del área fue la de intensificar el desarrollo de herramientas de control ciudadano, acceso a la información y ética pública. La funcionaria recientemente designada confirmó que su intención era la de publicar la información pública a través de diferentes canales para que el vecino pueda acceder a la misma.

En 2018 se registra una noticia sobre la aprobación de la rendición de cuentas 2017 la cual fue observada por el bloque opositor, aunque ello no fue suficiente para producir su rechazo. La nota expone que el principal argumento del bloque Cambiemos fue la falta de información, principalmente aquella que fue solicitada como complementaria y ampliatoria de la recibida inicialmente<sup>144</sup>.

#### *A modo de cierre*

El recorrido por el corpus seleccionado respecto de las instancias de rendición de cuenta muestra pocos espacios específicos destinados a tal fin, aunque sí algunos documentos o links aislados que, de alguna manera, intentan brindar datos sobre el uso de los fondos públicos. Predominó durante gran parte del período las noticias propagandísticas en donde sobresalen los anuncios sin datos concretos ni derivación a otros espacios (en ocasiones se puede consultar vía mail o telefónicamente).

En términos estrictamente económico/financieros, es posible destacar la presencia, durante casi todo el período, de los informes anuales de la situación económica, aunque el formato de los documentos dificulta su reutilización. A su vez, la ausencia de los presupuestos anuales y de las rendiciones de cuentas, perjudican la construcción de conocimiento por parte de la ciudadanía.

---

<sup>143</sup> [https://www.perspectivasur.com/3/nota.php?nota\\_id=58948](https://www.perspectivasur.com/3/nota.php?nota_id=58948)

<sup>144</sup> <http://www.portalsur.com.ar/2018/05/11/avellaneda-concejo-deliberante-aprobo-la-rendicion-cuentas/>

En relación a medidas específicas, se reconoce el lanzamiento del programa Avellaneda Transparente en 2017. Si bien sus objetivos se enmarcan, entre otros, en el acceso a la información pública y la detección de irregularidades, luego no se identifican acciones concretas como consecuencia del programa. Tampoco medidas concretas surgidas desde la Dirección de Ética Pública y Transparencia cuyo funcionamiento data de principios de 2018.

En cuanto a las áreas, además de la mencionada anteriormente, sólo el Observatorio Social de Políticas Públicas pareciera ser un órgano con atribuciones para controlar y evaluar las políticas en general y el uso de los fondos públicos en particular. No obstante, al no estar publicadas ni las acciones, objetivos o funciones de las áreas municipales ni encontrar en los portales de noticias acciones o declaraciones, no es posible determinar hasta qué punto efectivamente el área ha generado algún tipo de control.

### **8.3.2 Canales de interacción**

Al igual que en el componente anterior, la web oficial constituye una fuente de información muy importante a la hora de identificar la presencia o no de espacios o mecanismos (virtuales y/o presenciales) de diálogo o intercambio entre gobierno y ciudadanos. La existencia de canales (preferentemente formales) incentiva una mayor y mejor circulación de las demandas, consultas, información y denuncias. A la hora de evaluar los espacios de interacción es importante considerar si los mismos promueven el intercambio bidireccional o simplemente replican la lógica de un buzón de sugerencias.

Pese a las sendas transformaciones de la web (tanto en 2016 como en 2018), la misma mantuvo durante todo el período las instancias de interacción limitadas a líneas telefónicas, correos electrónicos, redes sociales y, por supuesto, las consultas en las oficinas públicas<sup>145</sup>. Pareciera haber primado un vínculo unidireccional en la relación entre Estado y ciudadanía ya que, durante todo el período se les otorga prioridad a los espacios relacionados con la gestión de trámites online (guía de trámites, descarga de boletas de pago, calendario fiscal, entre otros).

---

<sup>145</sup> Un ejemplo gráfico lo constituye la página de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos <https://web.archive.org/web/20160731002928/http://www.mda.gob.ar/home/g/gobierno/secretaria-de-obras-y-servicios-publicos/>

La excepción a lo señalado anteriormente lo constituyen, por un lado, los Foros de Seguridad (aunque sin el registro necesario de las reuniones) y el Presupuesto Participativo (convertido luego en Gobierno Participativo). Ambos espacios presentan instancias de diálogo en donde el vecino, no sólo puede informarse y proponer medidas, sino también solicitar explicaciones y evaluar a los funcionarios. No obstante, la falta de información al respecto y, sobre todo, la ausencia de una sistematización de la misma, dificultan tomar real dimensión de los efectos de dichas políticas. En el caso del Gobierno Participativo, desde 2018 se observa gran cantidad de contenido audiovisual que muestra en primera persona, las consecuencias de la política y de la gestión del espacio en sí.

Por otro lado, la Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional señala entre sus objetivos recibir las denuncias de los vecinos por hechos y/o irregularidades en las que se encuentre involucrado el personal municipal y lograr un nuevo espacio de interacción entre el vecino y la Administración Pública. No obstante, no se encuentran en la web ningún canal de interacción con ese fin, más allá de las audiencias con el Intendente, un 0800, el correo electrónico y la dirección de la oficina.

Desde 2018 se identifica un espacio denominado “Atención al Vecino Online” destinado a la presentación de denuncias a través de un 0800 o de un formulario online que permite el seguimiento posterior. Al ingresar se encuentra contenido audiovisual que explica el funcionamiento del espacio y las opciones de nuevo reclamo o denuncia y seguimiento. El formulario permite que el vecino explique su reclamo y cargue archivos como complemento de la denuncia<sup>146</sup>.

También se registran dos áreas denominadas Deportes y Relaciones con la Comunidad y la Secretaría de Gestión Ciudadana. Respecto de la primera, sus áreas están dedicadas casi exclusivamente a las actividades deportivas. No se advierten actividades o canales de vinculación con la ciudadanía orientados a fortalecer la transparencia o a involucrar al vecino en el control de las políticas. En relación a la segunda, no se observa definición de funciones y está compuesta por las secretarías de Comercio; Tercera Edad; Turismo; Coordinación; e

---

<sup>146</sup> <https://web.archive.org/web/20180306040449/http://www.mda.gob.ar/home/t/tramites/centro-de-atencion-al-vecino>

Innovación, Desarrollo Tecnológico y Gestión de las Comunicaciones. En ambos casos sólo se deja constancia de un teléfono y correo electrónico.

Las noticias relevadas en los portales locales giraron en torno a las diferentes convocatorias del municipio a los vecinos a participar de los Foros de Seguridad, de las asambleas del Presupuesto Participativo primero y del Gobierno Participativo desde 2018 y del programa concejales a tu Barrio.

Respecto de los Foros, se insiste en los portales respecto de la posibilidad de transmitir demandas ciudadanas, así como de incentivar el diálogo entre los vecinos y las autoridades. A su vez, las asambleas del Presupuesto Participativo son promocionadas con insistencia a través de los medios locales informando día, lugar y horario para las mismas.

Finalmente, algunos portales locales se hicieron eco de una iniciativa del bloque de concejales del frente renovador denominada “concejales a tu Barrio” cuyo objetivo principal es el de descentralizar la labor legislativa y generar vínculos con la ciudadanía en territorio<sup>147</sup>. En ese mismo camino la ex Concejala por el oficialismo, Maia Lata manifestó en una entrevista que desde el Concejo Deliberante se había desarrollado una iniciativa similar denominada “El Concejo Deliberante se acerca a tu barrio” (entrevista, 15 de mayo de 2022) aunque no fue posible identificar ni noticias ni espacios en la web al respecto.

#### *A modo de cierre*

Durante el segundo mandato de Jorge Ferraresi, los canales de interacción entre funcionarios y ciudadanos se limitaron, por un lado, a las líneas telefónicas, las redes sociales y los mails institucionales. Por el otro, a diferentes instancias. Tanto los medios locales como las noticias en la web local dieron cuenta de ese tipo de encuentros, charlas vecinales y, eventualmente, algunas asambleas barriales como canales de recolección de demandas, propuestas o reclamos.

Por otro lado, tanto el Presupuesto Participativo como los Foros de Seguridad, parecieran ser la excepción a la regla, aunque no se identificaron registros institucionales de los debates y explicaciones allí desarrollados. Asimismo, respecto a las áreas gubernamentales, si bien se

---

<sup>147</sup> <https://laciudadavellaneda.com.ar/programa-concejales-en-tu-barrio/>

registran ciertos espacios propicios para el desarrollo de canales de interacción, los mismos no brindan datos o información al respecto.

Finalmente, las noticias o novedades publicadas por el municipio en torno a convocatorias o iniciativas que acerquen al ciudadano a la interacción con el gobierno, no profundizan ni dan continuidad a las acciones derivadas de las mismas.

### **8.3.3 Acceso a la información pública**

Tal como se sostuvo al inicio del presente, la web experimentó diversos cambios a lo largo de los dos períodos de gobierno, pero durante el segundo mandato pueden observarse dos modificaciones sustanciales. Mientras que los primeros dos años la página deja de lado la centralidad de las noticias y propagandas gubernamentales para dar lugar a los programas y áreas prioritarias, durante los últimos dos se retoma con mayor fuerza la monopolización de las noticias. En términos generales, lo que puede observarse al recorrer la web durante todo el período es que las novedades o noticias que se presentan, rara vez aportan datos concretos o información que explica en profundidad el proceso decisorio. Tampoco suele identificarse la articulación entre noticia, área responsable y acceso o pedido de mayor información.

A la hora de analizar los programas o políticas, sólo se encuentran descripciones de las mismas o anuncios y, excepcionalmente datos o información que profundice sobre cómo y porqué se tomaron las decisiones, cómo se financian las acciones o de qué manera la ciudadanía puede involucrarse.

En lo que respecta a las áreas de gobierno, las mismas se encuentran disponibles en la web, pero en casi ninguna de ellas puede observarse un detalle de las funciones u objetivos que se proponen. Tampoco hay políticas o acciones concretas. Las excepciones siguen siendo la Secretaría de Seguridad y el Gobierno Participativo. En ambas áreas se detectan datos, información y acciones implementadas, aunque, en general, se reconocen dificultades en cuanto al formato en el que se presenta.

En relación a la Secretaría de Seguridad, la página muestra testimonios de vecinos, documentos (algunas ordenanzas y decretos descargables en pdf), fotos de los Foros de Seguridad, noticias periodísticas, campañas de bien público, y las diferentes áreas o programas que son de su competencia. Al ingresar a éstas últimas puede observarse

información sobre las funciones y actividades de cada una de ellas, así como la distribución geográfica de, por ejemplo, las bases y puestos fijos de la Policía Local. También se divisan algunas áreas como el Gabinete Interdisciplinario para el Abordaje de Conflictos Sociales, la Academia de Policía Local, el Centro de Operaciones Municipales o el área de participación comunitaria que desarrollan una descripción profunda de sus objetivos. Especialmente en este último puede observarse la puesta a disposición de información sobre las diferentes reuniones e, incluso, montos de inversión en seguridad<sup>148</sup>.

Los informes financieros constituyen un ejemplo de la dificultad del formato cerrado en el que suele encontrarse la información. En todo el período, si bien se da continuidad a los documentos en cuestión, los mismos se presentan como imágenes que no permiten descargas o su reutilización. A su vez, no hay una explicación sobre el contenido ni un lenguaje claro que pueda “bajar a tierra” los datos para que los ciudadanos construyan conocimiento.

Desde 2018 se observa, dependiente de la Subsecretaría Legal y Técnica, el Boletín Oficial Municipal y los pedidos de audiencia al Intendente (luego pasó a depender directamente del Intendente). El primero muestra los Decretos del Ejecutivo desde 2017 en adelante los cuales pueden descargarse en formato pdf. Respecto al segundo elemento, se registran las audiencias a partir de 2017 ordenadas por semana. Al ingresar es posible descargar un archivo Word que indica día, hora y datos de quién solicita la reunión. No obstante, no se encuentran datos sobre el o los temas a tratar, quién recibió al vecino u organización ni el resultado de dicho encuentro.

Finalmente, uno de los espacios más desarrollados en la web estuvo vinculado a la gestión tributaria, no obstante, lejos de brindar información que transparente la gestión, se destaca una especie de ventanilla o guía de trámites. La impronta recaudatoria fue una marca del período analizado (situación que se reitera en los restantes municipios) a partir de la cual parecen definirse las instancias de información.

---

<sup>148</sup> <https://web.archive.org/web/20190131020232/http://www.a-seguridad.com.ar/sitio-nuevo/index.php/participacion-comunitaria/participacion-y-ciudadania>

La búsqueda de noticias sobre acceso a la información pública brindó algunos elementos para complementar el análisis de la web. Los mismos están vinculados al programa Avellaneda Transparente y a la designación de la directora de Ética Pública y Transparencia Institucional.

Respecto del primero, autoridades municipales señalaron a diferentes medios que el programa busca poner a disposición de la gente herramientas para que conozcan las posibilidades que tienen de participar y controlar al estado<sup>149</sup>. El mismo fue propuesto con el objeto de brindar acceso a la información pública, dar publicidad a las audiencias, las licitaciones, la regulación de la pauta oficial y el diseño de un nuevo digesto municipal.

Por otro lado, al momento de asumir el cargo, la directora de Ética Pública y Transparencia Institucional manifestó que su intención era la de publicar la información referida a la administración municipal en diferentes canales para que esté al alcance de todos los vecinos. A su vez, diferentes fuentes municipales aseguraron que el objetivo es que cada área desarrolle las herramientas que permitan al ciudadano acceder a la información cotidiana de la administración pública<sup>150</sup>.

Al momento de dialogar con informantes claves como el ex Concejal Rodrigo Galetovich (2013-2017), fue posible indagar respecto de las instancias de acceso a la información pública. El mismo señaló que el Ejecutivo nunca respondió a los pedidos de informe realizados desde la oposición y que tampoco se implementó ni el boletín oficial ni el Digesto municipal en formato digital (entrevista, 13 de junio de 2022). A su vez, que, si bien desde el bloque UCR se impulsó la web del Honorable Concejo Deliberante, en la misma sólo se encuentran relatos a modo informativos de las sesiones.

Por su parte, la ex Concejal oficialista Maia Lata (2015-2019) refirió respecto de los canales de acceso a la información pública, que los mismos eran la web municipal y las redes sociales. A su vez, que el ciudadano podía solicitar documentación u ordenanzas a través de la mesa de entradas del Concejo o del municipio (entrevista, 31 de mayo de 2022). A su vez destacó

---

<sup>149</sup> <https://www.pagina12.com.ar/6479-mayor-acceso-a-la-informacion>

<sup>150</sup> <https://info135.com.ar/2017/02/15/ferraresi-puso-en-funciones-a-la-directora-de-etica-publica-y-transparencia-institucional/>

la transformación del Presupuesto Participativo en Gobierno Participativo por la ampliación de los espacios de diálogo con el vecino.

Finalmente, fue posible realizar una entrevista con diferentes funcionarios del área de Gobierno Participativo. En ese sentido, quien fuera secretaria del Gobierno Participativo (creado en 2018) Agustina Abelleira manifestó que a través del área a su cargo se buscó generar un abordaje transversal a los problemas del vecino. En ese marco, reconoce a las asambleas barriales como un espacio para romper la barrera entre la información y la comunicación con la ciudadanía (entrevista, 14 de agosto de 2019). Destacó que una de las iniciativas implementadas durante el 2018 fue la de informar a los vecinos durante la primera asamblea, respecto del plan de obras y acciones desarrolladas por el municipio con el objeto de evitar proyectos o propuestas que pudiesen solaparse con las iniciativas gubernamentales.

En ese marco afirmó que los espacios provistos por el Gobierno Participativo cumplían un rol clave a la hora de conocer las inquietudes y demandas de los vecinos, pero también como una instancia para que se enteren de lo que el municipio hace (entrevista, 14 de agosto de 2019). También recalcó que, a través de diferentes canales como folletos, página web y el WhatsApp se distribuía información de interés de acuerdo a lo que cada vecino requería en las asambleas.

#### *A modo de cierre*

A lo largo del segundo mandato encabezado por Jorge Ferraresi se observa la preeminencia de las noticias e información propagandísticas por sobre las explicaciones o fundamentos de las decisiones públicas. Más allá de los cambios en la web, la ausencia de un Digesto digital, de datos pertinentes, actualizados y de acceso abierto, así como de canales para que el ciudadano solicite la información de manera ágil y sencilla, complejizan la concreción de estrategias de transparencia.

Incluso decisiones como la creación del programa Avellaneda Transparente y la designación de la directora de Ética Pública y Transparencia Institucional no arrojan resultados concretos encaminados a empoderar al ciudadano. El programa en cuestión propone como objetivo brindar acceso a la información pública, dar publicidad a las audiencias, las licitaciones, la regulación de la pauta oficial y el diseño de un nuevo digesto municipal. Sólo la publicidad

de las audiencias fue efectivamente concretada, mientras que el resto de las iniciativas no fueron ejecutadas, al menos hasta diciembre de 2019.

Finalmente, tanto las áreas de seguridad como de gobierno participativo parecieran ser las excepciones a lo señalado anteriormente ya que ambos espacios presentan páginas independientes con información, datos y contenido audiovisual relevante y que, en cierta medida, brinda explicaciones sobre los procesos decisorios. En el caso del Gobierno Participativo, la mirada transversal que dio origen al espacio genera una serie de condiciones muy importantes para fortalecer los procesos de transparencia, tanto desde los canales institucionales como desde aquellos de carácter informal.

#### **8.4 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Jorge Ferraresi (2011-2015)**

Tal como se viene sosteniendo hasta el momento, ninguna estrategia de transparencia puede generar resultados óptimos sin la inclusión activa de la ciudadanía. De ahí que uno de los objetivos de la presente investigación fue analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes que la definen y complejizan. En ese marco, se relevó información pertinente relacionada con dichos componentes: existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno; inclusión ciudadana en el ciclo de política pública; y acceso a la información pública.

El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, los portales de noticias y los informantes claves. Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

##### **8.4.1 Canales de interacción**

El análisis de la web local permitió identificar diferentes noticias y algunos espacios dispuestos para favorecer canales de interacción ciudadana en clave de su participación colaborativa con el gobierno. En términos generales, las notas informativas dan cuenta de cierta intención del gobierno de promover la participación del vecino, no sólo a través de las políticas específicas como el Presupuesto Participativo o los Foros de Seguridad, sino

también a través de programas y actividades. No obstante, las características ya mencionadas de la web conspiran con la accesibilidad de la ciudadanía a dichos espacios.

Por otro lado, muchas de las actividades propuestas desde el municipio (la mayoría de ellas de carácter cultural o deportivas) parecieran dar cuenta de una concepción de la participación en tono utilitario y no tanto como coproductores de la política pública. A modo de ejemplo, es posible citar los programas Punto Cultural, Aliento y Alentar<sup>151</sup> en donde se invita a participar de los eventos y a informarse sobre los mismos, pero en ningún momento a aportar en pos de su mejora.

Retomando las políticas de seguridad, y como consecuencia del arribo de la Policía Local, el municipio estableció una página específica para la Secretaría y desde allí se identifican diversos canales de interacción. Desde el mail, el teléfono o la dirección, hasta las redes sociales, comentarios en notas y videos y un formulario de contacto. No obstante, y como se señaló en los otros municipios, no se identifican respuestas o consecuencias concretas de esos espacios.

En lo que respecta al Presupuesto Participativo, si bien no se encontró contenido específico en los registros de Wayback Machine, las notas recogidas en la página municipal dan cuenta de la existencia de las asambleas barriales como instrumento de diálogo y recepción de demandas<sup>152</sup>. No obstante, la ausencia de registro de las discusiones allí desarrolladas, impide analizar si efectivamente esos espacios funcionaron como instancias de interacción.

Finalmente, los espacios que más crecieron vinculados con algún tipo intervención ciudadana fueron los relacionados con la gestión tributaria y financiera del municipio. Tanto en términos de información (se abordará en el último elemento del corpus) como de construcción de una guía de trámites (ventanilla online) ambos aspectos parecieran más propio de un gobierno electrónico que de uno participativo.

El recorrido por los portales de noticias permitió acceder a ciertas acciones que no estaban reflejadas en los registros de la página municipal vinculados con espacios para el diálogo

---

<sup>151</sup> <https://web.archive.org/web/20130505085902/http://www.mda.gob.ar:80/index.php?s=3>

<sup>152</sup> <https://web.archive.org/web/20130602135253/http://www.mda.gob.ar/index.php>

entre vecinos y gobierno. En mayo de 2012 el Intendente Ferraresi inauguró las Escuelas de Participación Ciudadana como un espacio orientado a recuperar la participación del vecino, principalmente a través de los Foros de Seguridad y de capacitaciones orientadas a fortalecer el diálogo democrático y la participación vecinal<sup>153</sup>.

En esa misma línea, anualmente se realizaron diferentes convocatorias para integrar los Foros de Seguridad como uno de los espacios más replicados como canales de interacción en donde vecinos y organizaciones locales planteaban sus inquietudes y se vinculan con diferentes funcionarios.

En octubre de 2012, un blog local recoge la presentación del Consejo de Participación Democrático cuyo objetivo es articular políticas que tiendan a la conformación de los vecinos como auténticos ciudadanos que puedan ejercer sus derechos, propiciando, además, espacios de formación y capacitación<sup>154</sup>. No obstante, no se registran otras informaciones ni acciones concretas sobre el espacio inaugurado.

Por último, en reiteradas oportunidades se identificaron notas periodísticas sobre el Presupuesto Participativo, tanto al momento de las asambleas como de la votación. Allí se destaca el aumento de la participación, las obras realizadas y la inversión destinada. Diversos funcionarios realizaron declaraciones en pos de la importancia de este tipo de espacios para escuchar al vecino y generar un diálogo constructivo<sup>155</sup>.

#### *A modo de cierre*

El recorrido desarrollado por el corpus vinculado a la existencia de instancias de interacción arrojó como resultado la preeminencia de los espacios presenciales o virtuales tradicionales (con carácter unidireccional) aunque en ningún caso se identificó la respuesta o consecuencias de dichos espacios. La lógica 1.0 de la web refuerza la utilización o réplica online de los instrumentos de la vida offline en casi todos los espacios, áreas y programas durante los cuatro años de gestión. Sobre el final de la misma, se observa la incorporación de

---

<sup>153</sup> <https://www.treslineas.com.ar/ferraresi-presento-escuelas-participacion-ciudadana-seguridad-n-627761.html>

<sup>154</sup> <https://consejodemediosaudiovisuales.blogspot.com/2012/10/ferraresi-presento-el-consejo-de.html>

<sup>155</sup> <https://www.inforegion.com.ar/vemota.php?id=255556>

las redes sociales y de contenidos audiovisuales que buscan romper con la estática antes mencionada, aunque sin establecer canales claros de relacionamiento recíproco.

Por otro lado, si bien en diversos programas y acciones se menciona la importancia de la interacción o participación ciudadana, la misma suele ser considerada en términos de usuario de las políticas y no tanto como co-productor o fuente de información para la toma de decisiones. En ese sentido, es notoria la priorización de la lógica de la guía de trámites o ventanilla electrónica, sobre todo, en términos recaudatorios como uno de los canales de vinculación predilectos del período.

El Presupuesto Participativo y la Secretaría de Seguridad (sobre todo a partir de 2014 por la incorporación de la policía local) son las excepciones al panorama descrito ya que, a través de las asambleas barriales se generaron encuentros entre funcionarios y vecinos de forma sostenida. Pese a ello, sigue sin registrarse la sistematización de las reuniones en algún documento que dé cuenta de lo allí discutido y de los resultados finales (más allá de los proyectos en el Presupuesto Participativo).

Finalmente, a través de las noticias en medios locales se identificaron algunas acciones que podrían direccionar las decisiones hacia mayores vínculos con la ciudadanía como las Escuelas de Participación Ciudadana o el Consejo de Participación Democrático. No obstante, no se registran acciones específicas que den cuenta del rol ciudadano o de los debates, discusiones y demandas allí expuestas.

#### **8.4.2 Participación en el ciclo de políticas públicas**

El recorrido por la web municipal dio cuenta de algunos (escasos) espacios u oportunidades para intervenir de alguna u otra manera en el ciclo de políticas públicas. Tal como se sostuvo en el capítulo cuarto, la inclusión ciudadana en la discusión de la política pública no necesariamente debe involucrar todo el proceso, pero al menos debe reservar alguna etapa para dicha participación. A su vez, los efectos finales de la participación constituyen un eje central para evaluar la calidad de la misma.

A lo largo de los cuatro años de gestión, fue posible identificar diversos espacios y, sobre todo convocatorias, que el municipio puso a disposición de la ciudadanía con la intención (a

veces explícita y otras no) de involucrar al vecino y las instituciones barriales en el ciclo de políticas públicas.

Tal como se sostuvo en los párrafos anteriores, el Presupuesto Participativo es un ejemplo claro de indudable de una política en donde la ciudadanía decide respecto de la ejecución de una parte del presupuesto. A su vez, la política tuvo continuidad durante todo el período a través de las asambleas barriales y las votaciones de proyectos. Primero se desarrollaban los encuentros en cada una de las zonas en las que se dividió el municipio para poner en común los intereses, necesidades, expectativas y demandas ciudadanas para luego proponer alternativas de política. Las mismas, luego de superada la revisión técnica por parte del municipio, se ponían a consideración de la asamblea para su elevación como propuestas en la votación. A su vez, eran los propios vecinos los que realizaban, con apoyo del municipio, la campaña de difusión en la previa de la elección. Finalmente se elegía entre una de las opciones y, de acuerdo al presupuesto se iban ejecutando las obras seleccionadas.

Desde la página del Presupuesto Participativo<sup>156</sup> puede accederse a la información, no sólo del proceso en sí, sino también, de la inauguración o puesta en marcha de las obras votadas.

En junio de 2013, y en el marco de la discusión que se desarrollaba a nivel provincial respecto de la implementación o no de las policías locales, el municipio convocó a los vecinos a firmar un petitorio sobre el tema<sup>157</sup>. Una forma de obtener legitimidad por parte de las autoridades como consecuencia de la voluntad ciudadana en un contexto en donde la política de seguridad era un tema de agenda permanente.

Los Foros de Seguridad constituyeron una política a través de la cual los vecinos podían solicitar cambios en las políticas de seguridad aplicadas en su área o la complementación de las mismas a través de acciones municipales (como luminaria, botón antipánico, corredores seguros, etc.). A modo de ejemplo, en 2014 se registra una nota en la página de la Secretaría de Seguridad en donde se pondera la importancia del trabajo en red y la participación ciudadana como herramientas para prevenir el delito y la violencia<sup>158</sup>. En la misma página se

---

<sup>156</sup> <https://web.archive.org/web/20120730034313/http://a-pparticipativo.com.ar/>

<sup>157</sup> <https://web.archive.org/web/20130629091409/http://www.mda.gob.ar:80/index.php>

<sup>158</sup> <https://web.archive.org/web/20141008045934/http://www.a-seguridad.com.ar/>

pueden encontrar gran cantidad de noticias sobre las reuniones entre funcionarios locales, provinciales y vecinos para discutir y proponer soluciones a los problemas de inseguridad. Pese a la inexistencia de un espacio que sistematice los resultados de la inclusión ciudadana, las noticias permanentes que el municipio divulga en la web, dan cuenta de acciones como resultado de los encuentros y el aporte del vecino (tanto como propuestas como desde el control y la denuncia).

Otro ejemplo es la convocatoria municipal para integrar la mesa de trabajo de prevención y atención de la violencia familiar destinada a personal de comisarías, escuelas y dependencias judiciales de la ciudad. En este caso una incorporación segmentada de la población del municipio en virtud de una temática puntual y con el objeto de abordar soluciones específicas. A través de este tipo de convocatorias (reiteradas en el tiempo) se buscó implementar normativas, planes y proyectos desde el área comunal en coordinación con las autoridades provinciales.

La incorporación ciudadana a alguna etapa del ciclo de política pública fue un tema recurrente en los portales de noticias locales, particularmente en torno a dos áreas específicas: Presupuesto Participativo y Seguridad Ciudadana. Respecto del primero, las noticias discurren entre aquellas que anuncian el lanzamiento del programa para cada año, hasta un resumen con las obras ejecutadas. Suele destacarse al espacio como una oportunidad para que los vecinos expongan y sugieran las obras que su barrio necesita<sup>159</sup>. En una nota brindada al portal Inforegión.com el Intendente Ferraresi (2013) sostuvo que: “Nosotros, como Estado, sabemos cuáles son las obras de gran envergadura que requiere el barrio, pero hay algunas necesidades que solamente las percibe el vecino, y la manera más eficaz de conocerlas y que esas obras se concreten, es la participación ciudadana”. El reconocimiento del vecino como fuente de detección de problemas públicos genera, dentro de la política local, una revalorización de su importancia estratégica.

Retomando la Escuela de Participación Comunitaria en Seguridad, en mayo de 2012 se produjo el primer encuentro donde diferentes autoridades municipales, incluido el

---

<sup>159</sup> <http://www.inforegion.com.ar/vernota.php?id=254102&dis=1&sec=4>

Intendente, se manifestaron a favor de la participación ciudadana en el control de las fuerzas de seguridad en búsqueda de recuperar la policía y la justicia<sup>160</sup>.

Continuando en el ámbito de la seguridad, en 2013 se registra una nota mediante la cual la Secretaría de Seguridad invita a las instituciones barriales a participar de los Foros de Seguridad. En ese mismo sentido, en septiembre de 2013, el Intendente realizó una reunión con vecinos en donde presentó el plan de seguridad municipal y afirmó que el mismo sólo tendría sentido si el ciudadano se involucra<sup>161</sup>. Algo similar se identifica en varias noticias a la hora de la convocatoria a la mesa local de prevención de la violencia en donde autoridades municipales, vecinos y funcionarios provinciales intervienen en búsqueda de soluciones puntuales.

A comienzos de 2014 se registra una nota sobre el programa Banca 25 (aprobado con anterioridad al período analizado) que supone la inclusión ciudadana en la propuesta y discusión dentro del Concejo Deliberante<sup>162</sup>. La noticia en cuestión destaca que dicha herramienta ha sido poco utilizada por el municipio hasta el momento.

Finalmente, también en 2014 se registraron diversas publicaciones sobre un programa nacional denominado Concejo Deliberante Estudiantil al que Avellaneda adhirió a través del cual estudiantes secundarios son convocados al Concejo Deliberante para debatir proyectos de su interés que puedan ser desarrollados en su comunidad. Más allá de la sesión desarrollada el 5 de noviembre<sup>163</sup> y algunas reuniones entre los funcionarios a cargo del programa y diferentes escuelas, no se registran acciones puntuales ni mayor explicación sobre la dinámica del mismo.

Tal como se sostuvo anteriormente, si bien no fue posible encontrar un organigrama formal, el repaso por las áreas descritas en la web municipal dan cuenta de algunos espacios y programas en donde la ciudadanía puede ser incluida en el proceso decisorio. Las dos más

---

<sup>160</sup> <https://laviseraweb22.blogspot.com/2012/05/ferraresi-estuvo-en-el-primer-encuentro.html>

<sup>161</sup> <https://laciudadavellaneda.com.ar/ferraresi-el-plan-de-seguridad-tiene-sentido-si-el-vecino-se-involucra/>

<sup>162</sup> <https://www.elsindical.com.ar/notas/la-banca-25-en-avellaneda-origen-y-actualidad/>

<sup>163</sup> <https://web.archive.org/web/20160818033739/http://hcdavellaneda.gob.ar/333/asumieron-los-jovenes-concejales-del-concejo-deliberante-estudiantil-de-avellaneda.htm>

reiteradas a lo largo del período son el Presupuesto Participativo (programa hasta 2018) y la Secretaría de Seguridad (a través de los Foros).

En 2012 (antes de la existencia de la Secretaría de Seguridad), la Secretaría de Gobierno y Seguridad estableció entre sus funciones la de intervenir, entre otros asuntos, con los relacionados a la participación<sup>164</sup>. No se profundiza sobre el tema ni se establecen otros espacios para conocer específicamente cómo se piensa y ejecuta la participación.

Al momento de analizar las restantes áreas municipales, ninguna de ellas menciona la consideración del ciudadano para la toma de decisiones. Espacios como la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, el área de Deportes, Turismo y Recreación o Política Social y Desarrollo Humano no dan cuenta de espacios ni objetivos de participación ciudadana. Incluso el caso de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad no profundiza sobre la inclusión ciudadana en la toma de decisiones. Sus funciones se limitan a la gestión de las relaciones institucionales entre el municipio y las organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, ONG o entidades religiosas.

En cuanto a los programas, los mismos presentan la participación más como uso o aprovechamiento de las acciones gubernamentales que como inclusión en el ciclo de las políticas públicas<sup>165</sup>.

En el diálogo mantenido con el ex Concejal Rodrigo Galetovich respecto de las instancias de incorporación ciudadana a la toma de decisiones, en el mismo surgió que una de las políticas más importantes en ese sentido fue el Presupuesto Participativo. No obstante, señaló que una dificultad observada fue el direccionamiento de las asambleas hacia los intereses del gobierno de turno (entrevista, 13 de junio de 2022).

Mencionó también la banca 25 como un derecho del vecino para poder participar activamente en la presentación de proyectos ante el Concejo Deliberante. En ese sentido destacó que

---

<sup>164</sup> <https://web.archive.org/web/20120107154519/http://www.mda.gob.ar/index.php?s=37>

<sup>165</sup> <https://web.archive.org/web/20120106180614/http://www.mda.gob.ar/index.php?s=3>

fueron varias las instituciones (sobre todo educativas) las que se acercaron para presentar sus inquietudes y proponer acciones (entrevista, 13 de junio de 2022).

Por otro lado, Maia Lata destacó al Presupuesto Participativo como una instancia clave para que la ciudadanía proponga y decida. También señaló que los Foros de Seguridad constituyeron otra estrategia a través de la cual, no sólo se escuchaba al vecino, sino también se generaron políticas públicas, tanto desde el Ejecutivo como del Legislativo (entrevista, 31 de mayo de 2022).

#### *A modo de cierre*

El corpus analizado dio cuenta de diversas herramientas, canales, programas y políticas que, formal o informalmente, reflejado o no en la web, generaron instancias de inclusión de la ciudadanía en alguna etapa del ciclo de política pública. Ahora bien, en términos generales se observan pocos resultados concretos como consecuencia de las propuestas o políticas, ya sea porque no se registró formalmente o porque no se dio publicidad en los medios oficiales.

Por otro lado, una constante del período fue la convocatoria municipal a integrar diferentes espacios como los Foros de Seguridad, los Consejos Municipales, las consultas populares o las asambleas del Presupuesto Participativo.

Finalmente, iniciativas como el Concejo Deliberante Estudiantil o la Banca 25 constituyen espacios para la incorporación ciudadana en el ciclo de política pública, aunque no fue posible identificar su continuidad ni acciones puntuales que dieran cuenta de la misma.

#### **8.4.3 Disponibilidad de información pública**

La lógica imperante en la web local no es diferente para los temas relacionados con la participación ciudadana respecto de lo señalado para las estrategias de transparencia. Durante todo el período se identificó la preeminencia de notas o informes de anuncios, intenciones, proyectos y políticas de carácter descriptivos, ocasionalmente acompañados de datos mínimos como partida presupuestaria, fecha de ejecución o beneficiarios.

No se registró ningún espacio formal y específico para solicitar información pública, más allá de los correos electrónicos, teléfonos y oficinas públicas de las diferentes áreas

gubernamentales. La página sostuvo un modelo más relacionado con la idea de una ventanilla electrónica que facilite la realización de trámites que de un gobierno abierto que promueva la participación y el empoderamiento.

Una de las políticas sobre las que más información brindó el municipio, fue el Presupuesto Participativo. Año tras año el gobierno anunciaba e informaba las convocatorias para las asambleas, los proyectos surgidos de ellas, el período de votación y los resultados finales<sup>166</sup>. Con el correr de los años se incorporó contenido audiovisual como refuerzo de la información brindada por el municipio, así como la difusión por las redes sociales.

Las políticas y programas de seguridad también representaron un espacio con información y datos de interés. Si bien siguen siendo las noticias sobre las decisiones públicas quienes ocupan un lugar central, es posible identificar, sobre el final del mandato, un aumento de los datos e información en materia de políticas de seguridad (coincidente con la llegada de la policía local). A través de la página de la Secretaría de Seguridad pueden observarse diversos ejemplos como la instalación de los botones antipánico (presente también en la web municipal), las reuniones vecinales (a través de los Foros o en carácter autoconvocadas), el programa Cuidadores Ciudadanos, la distribución territorial de Comisarías y Comandos de patrulla (con medios de contacto incluidos), el sistema de monitoreo, entre otros.

Por otro lado, los llamados a licitaciones públicas perduran durante todo el período, inicialmente como fotos en la web, luego como archivos pdf descargables e identificables en la página principal. Algo similar sucede con los informes económico-financieros, aunque estos nunca fueron puestos a disposición en formato pdf. Por otro lado, no fue posible acceder a los Presupuestos anuales ni a las rendiciones de cuentas.

Finalmente, un elemento no menor es la ausencia de un Digesto digitalizado. Pese a las intenciones y convenios firmados para su concreción, durante el período en análisis no se registró dicho espacio, lo cual perjudica o, al menos complejiza, el acceso a las normas por parte de la ciudadanía. Por otro lado, si bien en 2015 se registra la incorporación de dos links para la descarga de los Decretos y Edictos municipales, la realidad es que, en relación a los

---

<sup>166</sup> <https://web.archive.org/web/20140605165535/http://www.mda.gob.ar:80/index.php>

primeros sólo se observa una norma y en formato foto mientras que los edictos parecen ser la totalidad de los existentes<sup>167</sup>.

En cuanto a los portales locales, los mismos reflejaron el desarrollo de las asambleas vecinales del Presupuesto Participativo y los Foros de Seguridad como las principales instancias de diálogo e información entre gobierno y ciudadanos. Se observa la preeminencia de las reuniones, a veces formales otras informales, entre funcionarios (principalmente el Intendente) y vecinos o instituciones. No obstante, no hay mayores precisiones sobre lo allí discutido o de las soluciones adoptadas posteriormente.

En 2013, en el marco de la renovación de las autoridades de los Foros de Seguridad, el portal Tres Líneas destaca la convocatoria municipal y las dificultades allí encontradas. Diferentes autoridades locales señalaron que, ante las primeras convocatorias, fueron muy pocas las instituciones que se inscribieron, motivo por el cual se decidió prolongar las mismas a los efectos de aumentar la participación. Allí se destaca que entre las funciones de los foros se encuentra la de informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública en el ámbito municipal<sup>168</sup>.

Una nota destacable se produjo en 2015 en la cual el portal Inforegión recoge declaraciones del entonces presidente del Consejo de Participación Democrática de Avellaneda, Hernán Fernández y Mayán. En esa ocasión el funcionario reconoció que durante ese año el Consejo no iba a sesionar para que no se mezclara con el año electoral. A su vez, manifestó que seguirán trabajando con las redes de vecinos e instituciones para un seguimiento de las obras votadas en el Presupuesto Participativo del año anterior<sup>169</sup>.

La escasa información recogida en los medios locales, junto a las limitaciones de la web municipal, revitalizaron la importancia de los informantes clave a la hora de conocer la existencia o no de instancias de acceso a la información pública en clave de participación ciudadana.

---

<sup>167</sup> <https://web.archive.org/web/20150331174708/http://www.mda.gob.ar/index.php>

<sup>168</sup> <https://www.treslineas.com.ar/renuevan-autoridades-foros-seguridad-avellaneda-n-822915.html>

<sup>169</sup> <http://www.inforegion.com.ar/noticia/158081/presupuesto-participativo-herramienta-de-poder-ciudadano>

Rodrigo Galetovich manifestó que la participación ciudadana siempre fue muy importante para la oposición dentro del Concejo Deliberante. Respecto de los canales de acceso a la información, señaló que los mismos eran algunos medios locales, pero solo en modo relato, ya que para conocer con exhaustividad los detalles de lo acontecido en las sesiones los ciudadanos debían asistir a ellas. Otra alternativa era la de acercarse al Concejo para pedir el Digesto con la presentación de su D.N.I. previo registro (entrevista, 13 de junio de 2022). Manifestó que algunos concejales realizaban reuniones informales en los barrios para conocer las demandas de los vecinos y contarles lo que se estaba trabajando desde el poder Legislativo local. Finalmente resaltó como un elemento negativo la no confección del Boletín y Digesto digital.

Por su parte, la ex Concejala Maia Lata señaló que las principales vías de acceso a la información eran la mesa de entradas del municipio, la web y redes sociales oficiales y las reuniones vecinales, tanto las del Presupuesto Participativo como la de los Foros de Seguridad (entrevista, 15 de mayo de 2022). También señaló que el Consejo mantuvo siempre una política de puertas abiertas para que el vecino pudiese participar de las sesiones. Finalmente destacó al Presupuesto Participativo como una política central en el diálogo e intercambio con el vecino donde éste podía informarse de las acciones municipales y proponer acciones concretas.

#### *A modo de cierre*

Luego de analizado el corpus seleccionado, es posible señalar que no fue posible encontrar espacios específicos para la solicitud de información pública, lo cual complejiza e, incluso desincentiva, los reclamos o solicitudes de información.

Por otro lado, la inexistencia de un Digesto municipal digitalizado y/o de la publicidad de las normas y presupuestos impiden el acceso a una de las principales herramientas de empoderamiento ciudadano. Tanto por lo dispuesto en la web local, como por las declaraciones de ex funcionarios, los canales para acceder al trabajo legislativo durante todo el período se redujeron a los medios locales, presenciar las sesiones y/o solicitar el Digesto mediante nota formal.

A su vez, si bien se reconoce gran cantidad de noticias e información en la web municipal, la misma suele presentarse principalmente con carácter propagandístico a través de declaraciones de interés, buena voluntad o relatos. Pocas veces se encuentran datos concretos o derivaciones hacia algún espacio donde poder encontrar los mismos. Tal como se viene sosteniendo desde el inicio, tanto la Secretaría de Seguridad (sobre todo desde 2014) como, en menor medida, el Presupuesto Participativo, constituyen excepciones en donde los datos y la información se encuentran más frecuentemente.

## **8.5 Estrategias de participación ciudadana durante el gobierno de Jorge Ferraresi (2015-2019)**

Tal como se viene sosteniendo hasta el momento, ninguna estrategia de transparencia puede generar resultados óptimos sin la inclusión activa de la ciudadanía. De ahí que uno de los objetivos de la presente investigación fue analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la descripción de los componentes que la definen y complejizan. En ese marco, se relevó información pertinente relacionada con dichos componentes: existencia de canales de interacción entre la ciudadanía y el gobierno; la inclusión ciudadana en el ciclo de política pública; y la disponibilidad y acceso a la información pública.

El corpus utilizado estuvo compuesto por la página web, el organigrama municipal, los portales de noticias y los informantes claves. Las técnicas y herramientas utilizadas para el relevamiento fueron la observación indirecta (sobre investigaciones propias y ajenas, así como sobre notas periodísticas), el análisis documental y de contenido (sobre normas e informes oficiales), y las entrevistas (exploratorias y en profundidad).

### **8.5.1 Canales de interacción**

El recorrido por la web municipal confirmó lo desarrollado para el período anterior vinculado a la preeminencia de las reuniones vecinales tanto en territorio como en eventos programados por la municipalidad. Ambas modalidades suelen presentarse a través de canales formales (como las asambleas del Presupuesto Participativo como de los Foros de seguridad) o informales, a través reuniones autoconvocadas.

En la web pueden observarse algunos espacios que promueven diferentes instancias y niveles de interacción, aunque en su mayoría presentan características unidireccionales y, en ninguno

de ellos se identifican respuestas o consecuencias del diálogo. Uno de esos espacios es el Centro de Atención al Vecino el cual deriva a un 0800 o, en su defecto, a una página en donde el vecino puede iniciar un reclamo y realizar su seguimiento. También hay contenido audiovisual que explica cómo realizar el reclamo.

En lo que respecta al Gobierno Participativo, el mismo deriva, por un lado, a un formulario de presentación de proyectos en el marco del Presupuesto Participativo. Por el otro, la información de contacto formal con las autoridades de la Secretaría.

En relación a la Secretaría de Seguridad, la misma publicó diferentes noticias sobre reuniones y convocatorias a conformar los Foros de Seguridad. También establece un link para contacto en el que el vecino accede a un formulario para presentar reclamos, consultas y/o sugerencias. En el espacio destinado a la participación comunitaria se refuerzan las reuniones desarrolladas en los diferentes barrios del municipio y la convocatoria a las instituciones barriales<sup>170</sup>.

Finalmente, se observa, sobre todo a partir de 2018, ciertos protagonistas de los espacios destinados a trámites y servicios (consultas de multas, guía de trámites, licencias de conducir, entre otros) más relacionados a los esquemas de gobierno electrónico que de gobierno abierto. También la incorporación de los pedidos de audiencia con el Intendente y funcionarios de la administración municipal como parte del programa Avellaneda Transparente.

Los portales de noticias dieron cuenta de diversas actividades realizadas por el Intendente y sus funcionarios en los barrios como anuncios, diálogos e instancias de escucha activa con vecinos y/o instituciones. En agosto de 2017 se identifica una nota en la que el Intendente insta a los vecinos a participar de la firma de un petitorio para la reapertura de la academia de la policía local y el restablecimiento del fondo de seguridad<sup>171</sup>.

En septiembre de ese mismo año el portal El Termómetro da cuenta de la creación del Foro de Participación Ciudadana en Seguridad el cual es presentado como un espacio de

---

<sup>170</sup> <https://web.archive.org/web/20180921112006/http://www.a-seguridad.com.ar/sitio-nuevo/index.php/participacion-comunitaria/participacion-y-ciudadania>

<sup>171</sup> <https://www.lettrap.com.ar/nota/2017-8-2-11-36-33-ferraresi-junta-firmas-para-que-vidal-le-transfiera-los-fondos-de-seguridad>

revalorización ciudadana, de escucha y recepción de reclamos. En dicho primer encuentro se destacó el reclamo vecinal respecto del análisis de los roles y responsabilidades a nivel provincial y local en materia de seguridad y la importancia de reclamar políticas claras y recursos para las mismas<sup>172</sup>.

Respecto al lanzamiento del Gobierno Participativo a principios de 2018, el Intendente convocó a los vecinos a participar para poder resolver los problemas de cada barrio, reconociendo como indispensable la colaboración ciudadana para la función municipal<sup>173</sup>.

Tal como se sostuvo al inicio, las reuniones con instituciones de la sociedad civil fue uno de los espacios más reiterados a lo largo de toda la gestión. En mayo de 2018 se destaca una nota en la que el Intendente recibió a diferentes organizaciones sociales para acordar una agenda conjunta de trabajo. Jorge Ferraresi (2018) sostuvo que “Tenemos que generar organización comunitaria a partir del debate, para estar listos al momento de comenzar a reconstruir la patria, del daño que le están haciendo”.

#### *A modo de cierre*

Los espacios e instancias de interacción ciudadana en el período analizado discurren entre canales formales e informales simultáneamente. Se sostienen de manera permanente los mails y teléfonos de contacto, así como la derivación a las oficinas gubernamentales y los formularios de autogestión (de reclamos y trámites). Por otro lado, las reuniones y asambleas constituyen un modelo fuertemente arraigado en el municipio, tanto para los Foros de Seguridad como para el Presupuesto Participativo, pero también como instancia de mediación entre vecinos, organizaciones y funcionarios.

Si bien la diversidad de espacios y anuncios en pos de generar instancias de diálogo e interacción constituyen una constante durante los cuatro años, una cuestión que complejiza su análisis es la ausencia de información, datos o acciones concretas que den cuenta del resultado de dichos espacios. Los formularios y guías de trámites no informan si los reclamos

---

<sup>172</sup> <https://eltermometroweb.com/2017/09/15/se-creo-foro-participacion-ciudadana-seguridad-avellaneda-centro/>

<sup>173</sup> <https://laciudadavellaneda.com.ar/avellaneda-puso-marcha-gobierno-participativo-los-vecinos-deciden-obras-quieren-barrio/>

son recibidos o respondidos (a excepción del sistema de atención al vecino que permite seguir el reclamo).

Los medios locales recogieron permanentemente noticias sobre creación o inauguración de foros o asambleas vinculadas a diferentes temas e intereses. En las notas pueden observarse declaraciones de funcionarios destacando la importancia de esos espacios y la necesidad de escuchar al vecino para tomar mejores decisiones.

### **8.5.2 Participación en el ciclo de políticas públicas**

En primer lugar, se recurrió a la web municipal. La misma dio cuenta de pocos espacios disponibles para que el ciudadano pudiese intervenir de alguna u otra manera en el ciclo de políticas públicas. La inclusión ciudadana en alguna instancia de los procesos decisorios ocupó un lugar importante en muchas de las notas e informes presentados por el municipio en su página web. Desde el Presupuesto Participativo primero, el Gobierno Participativo luego, hasta los Foros de Seguridad, las convocatorias ciudadanas o la inclusión de diferentes organizaciones e instituciones en políticas puntuales, fue posible identificar diferentes iniciativas.

Inicialmente se destaca el Presupuesto Participativo, el cual se consolidó como política de estado para el municipio de Avellaneda a partir de su inclusión dentro de la Secretaría de Gobierno Participativo. Dicha jerarquización y ampliación de los espacios para la participación vecinal fue muy importante para el gobierno de Jorge Ferraresi a partir del trabajo transversal de dicha área con los vecinos y los funcionarios locales. Así se refleja en diferentes notas e informes subidos a la web municipal y en la página de la Secretaría.

Allí se encuentra gran cantidad de contenido audiovisual donde los protagonistas son los vecinos quienes relatan en primera persona cómo fueron sus intervenciones y la relación con el gobierno. También puede accederse a la lista de proyectos votados y acciones realizadas por fuera del Presupuesto Participativo como instancias de intervención vecinal (por ejemplo, la decisión vecinal de ponerle nombre a las calles de un barrio popular<sup>174</sup>).

---

<sup>174</sup> <https://www.mda.gob.ar/noticias/los-vecinos-de-la-saladita-eligieron-el-nombre-de-tres-mujeres-para-denominar-los-pasajes-del-barrio/>

En mayo de 2018 se anuncia un plan de forestación para las principales avenidas del municipio y se informa que además de ello, se plantarán también en los distintos barrios de Avellaneda, de acuerdo a las solicitudes de los vecinos que se lleven a cabo mediante el Centro de Atención al Vecino<sup>175</sup>.

En octubre de ese mismo año, el Intendente anunció el lanzamiento del programa “Haciendo escuelas” que planteaba, entre otros aspectos, la posibilidad de que sean los propios alumnos quienes decidan el nombre de los establecimientos educativos que estaban siendo construidos por el municipio. Según fuentes oficiales el programa implica un proceso de construcción y práctica democrática que involucra a las comunidades educativas de las instituciones en cuestión<sup>176</sup>.

Por su parte, los medios locales reiteraron noticias vinculadas a la inauguración o convocatorias a las asambleas del Presupuesto Participativo y a los Foros de Seguridad. Tal como se describió respecto de los canales de interacción, estos temas fueron los más recurrentes en los portales de noticias, replicando declaraciones y propuestas gubernamentales.

También se registraron diversas noticias sobre acciones que, sin ser parte del programa Presupuesto Participativo, fueron consecuencia de la creación de la Secretaría de Gobierno Participativo mediante la cual se articularon diversas demandas y necesidades vecinales. Las mismas, en tanto y en cuanto excedían las competencias del programa, fueron derivadas a diferentes áreas del municipio que, en algunos casos, pudieron dar solución.

Por otro lado, las áreas y programas durante el segundo mandato de Ferraresi fueron cambiando con el correr de los años, lo cual se ve reflejado en dos etapas. Entre 2016 y 2017 se registran escasos espacios relacionados a la participación ciudadana, gran contenido noticioso y diversos programas municipales. A partir del cambio de estética de la web, entre 2018 y 2019 los programas pasan a un segundo plano, se incrementan notoriamente las

---

<sup>175</sup> <https://web.archive.org/web/20180915083438/http://www.mda.gob.ar/noticias/verde-avellaneda-el-municipio-planta-10-000-arboles-en-todos-los-barrios/>

<sup>176</sup> <https://web.archive.org/web/20200925055714/https://www.mda.gob.ar/noticias/los-estudiantes-de-avellaneda-eligen-los-nombres-que-llevaran-sus-escuelas/>

noticias (sobre todo vinculadas a temas de cultura y deporte) pero se registra un aumento de áreas, espacios y acciones de inclusión ciudadana en la política pública.

Dentro del primer período es posible señalar que ninguno de los programas presentados al inicio de la página presenta objetivos vinculados a la inclusión ciudadana (el Presupuesto Participativo no figura entre ellos, pero se ejecutó todos los años). En relación a las áreas, ninguna de las identificadas presenta características vinculadas directamente con la temática (sólo la Secretaría de Deportes y Relaciones con la Comunidad, aunque sus dependencias se limitan a temas relacionados con deporte). A su vez, al ingresar a la descripción de funciones u objetivos, casi ninguna de ellas da cuenta de las mismas, motivo por el cual no fue posible analizarlas.

Al ingresar a la Secretaría de Juventud, la misma cuenta con una Dirección de Juventud, Participación y Cultura, aunque, como se sostuvo anteriormente, no se registran sus funciones ni acciones concretas.

Dependiente de la Jefatura de Gabinete se identifica un área denominada Consejos Municipales dentro del cual se encuentran el Consejo Municipal de Políticas e Inclusión Social y el Consejo de Participación Democrática<sup>177</sup>. El primero sólo tiene un link que redirecciona hacia la Reserva Costera Municipal en donde se describen las acciones de dicha política, aunque ninguna de ellas da cuenta de la inclusión ciudadana. Respecto del segundo, el mismo contiene el programa de Presupuesto Participativo y la Dirección de Programas de Participación Democrática. En ambos casos sólo se informa del número de teléfono, la dirección y el o la responsable del área.

La Secretaría de Seguridad se mantuvo durante todo el período brindando espacios de inclusión ciudadana, aunque, luego de 2018 se multiplicó la información respecto de los resultados concretos de los Foros y el Consejo de Seguridad Municipal.

A partir de 2018 pareciera que la gestión decidió reencausar esos espacios y jerarquizarlos. Ello se observa principalmente a partir de la creación de la Secretaría de Gobierno Participativo la cual incluye, entre otras cuestiones, el programa de Presupuesto

---

<sup>177</sup> <https://web.archive.org/web/20170721221230/http://www.mda.gob.ar/home/g/gobierno/intendencia-2/concejos-municipales/>

Participativo<sup>178</sup>. No obstante, no fue posible encontrar la descripción de sus funciones u objetivos. Las políticas desarrolladas por el área se encuentran en la sección noticias.

Otra de las novedades la constituyó la creación de la Secretaría de Gestión Ciudadana cuyas dependencias eran, entre otras, la Subsecretaría de la Tercera edad, la Subsecretaría de Turismo, la Subsecretaría de Coordinación y la Subsecretaría de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Gestión de las Comunicaciones. Nuevamente no se identifican objetivos o funciones.

Entre los cambios desarrollados por la gestión, se destaca la creación del Observatorio Social de Políticas Públicas (órgano ad honorem) cuya principal función era la gestión estratégica de la relación directa con los vecinos de Avellaneda. Sus áreas son la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Mujeres Géneros y Diversidad, la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia y la Secretaría de Institucionales. A su vez, impulsa el trabajo conjunto con las diferentes secretarías de gobierno para la construcción y difusión de una base de datos para la elaboración de políticas públicas<sup>179</sup>.

El Observatorio es la única área que da cuenta de los objetivos de sus áreas y cada una de ellas presenta intenciones de trabajar conjuntamente con el vecino y su involucramiento en diferentes etapas del ciclo de política pública. Desde el diseño de la política (Secretaría de Mujeres, Géneros y Diversidad), la comunicación de la política (Dirección de Diversidad) hasta la detección de problemas (Subsecretaría de Institucionales).

Finalmente, los informantes calves consultados brindaron un mayor nivel de detalle sobre algunas prácticas gubernamentales en relación a la participación ciudadana. Maia Lata destacó la importancia de la jerarquización del programa Presupuesto Participativo dentro de la Secretaría de Gobierno Participativo ya que el mismo representa un espacio de definición, por parte del vecino, de parte de la política pública (entrevista, 31 de mayo de 2022). Destacó la gran cantidad de obras realizadas a través del programa como consecuencia de las asambleas y la voluntad ciudadana.

---

<sup>178</sup> <https://web.archive.org/web/20180915074124/http://www.mda.gob.ar/gobierno/secretaria-de-gobierno-participativo/>

<sup>179</sup> <https://www.mda.gob.ar/gobierno/observatorio-social-de-politicas-publicas/>

También señaló que los Foros de Seguridad constituyeron espacios, no sólo de información para el ciudadano sino también, para la gestión. A partir de los debates y exposición de demandas, tanto el Ejecutivo como el Legislativo pudieron intervenir en diferentes problemáticas y gestionar soluciones con el gobierno provincial (entrevista, 31 de mayo de 2022).

Por otro lado, fue posible dialogar con Agustina Abelleira (secretaria de Gobierno Participativo entre 2018 y 2019) quien destacó la importancia del área ya que la misma representaba un espacio de trabajo transversal e interinstitucional que excede por mucho al Presupuesto Participativo (entrevista, 14 de agosto de 2019). Un punto que destacó constantemente fue que tanto la creación del área como su fortalecimiento fueron iniciativas del propio Intendente quien, además, participó en todas las aperturas de asambleas del 2018. A través de la consigna “nosotros te decimos lo que estamos haciendo, vos decinos qué falta” se convocaba a vecinos e instituciones a formar parte de los diferentes espacios de participación. Se los instaba, no sólo a presentar proyectos, sino también a interactuar con otras áreas del gobierno (entrevista, 14 de agosto de 2019).

Reconoció que las asambleas eran el espacio ideal para romper la barrera entre comunicación e información, para que el vecino conociera a sus funcionarios y se involucra en las decisiones. Este tema siempre fue considerado como uno de los grandes inconvenientes de la gestión ya que, según la ex funcionaria, la gente muchas veces no se entera de lo que hace el gobierno (entrevista, 14 de agosto de 2019). Brindó un ejemplo de desinformación que fue desarticulado a través de la red del Gobierno Participativo en un momento en el que un grupo de vecinos realizó una denuncia por un supuesto traslado de una Unidad Sanitaria. Finalmente, el rumor fue desmentido a partir de un comunicado oficial del área de Salud.

Lo anterior se complementa con una metodología desarrollada por el área respecto de generar un vínculo permanente con los vecinos a través de grupos de WhatsApp para recibir denuncias o reclamos y derivarlos al área correspondiente para brindar soluciones.

Un cambio interesante que se implementó desde 2018 fue la división de los proyectos y votación del Presupuesto Participativo. Este cambio da cuenta, según la entrevistada, de una manera distinta de pensar la participación ciudadana. A la hora de presentar y votar, el

municipio estableció categorías: una global, otra institucional y una última denominada local. Los globales eran presentados por vecinos o instituciones, pero cuyo impacto traía beneficios para toda la comunidad y no sólo de un barrio (allí votaba toda la comunidad). Los institucionales eran presentados por instituciones vecinales para una mejora en ellas mismas (se votaba por barrio). Los proyectos locales eran aquellos presentados por un vecino y que afectaba al barrio puntual (allí sólo votaban los vecinos del barrio).

Finalmente, un ejemplo de inclusión más allá de la presentación de una propuesta fue el caso de un grupo de barrios que no tenían nombre lo cual le generaba dificultades para llamar una ambulancia, un taxi o para pedir comida. Por ello solicitaron elaborar un proyecto para designar los nombres de los barrios a través de la propuesta vecinal. Lo interesante es que ese proyecto fue expuesto y defendido por los vecinos en el Concejo Deliberante (entrevista, 14 de agosto de 2019).

#### *A modo de cierre*

El recorrido por el corpus deja evidencia de una importancia creciente de la gestión en el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones. No sólo por las modificaciones en la web sino, fundamentalmente, por la aplicación de nuevas políticas como el Observatorio Social de Políticas Públicas o las modificaciones al Presupuesto Participativo.

Ese incremento en el lugar de los ciudadanos también se observa en las notas periodísticas y en la información volcada en la web, así como en los cambios en el organigrama, aunque en este último caso se reconoce falta de información para su análisis. La ausencia de datos concretos (a excepción del Gobierno Participativo y los Foros de Seguridad) complejizan futuras conclusiones ya que, como se sostuvo al inicio de la presente investigación, lo más importante de la participación es el impacto real.

Por su parte, las entrevistas realizadas con ex funcionarios permitieron profundizar las estrategias implementadas por el gobierno en el marco de la Secretaría de Seguridad, los Consejos Municipales y, sobre todo, del Gobierno Participativo.

### 8.5.3 Disponibilidad de información pública

Tal como se señaló en reiteradas oportunidades, durante todo el período primó en la web el contenido noticioso o propagandístico de la información. Sólo en contadas excepciones fue posible identificar datos concretos, pertinentes, de acceso abierto y actualizados en el tiempo. En relación al empoderamiento ciudadano para participar de las políticas públicas, fue escasa la información de la página, más allá de las convocatorias a integrar los Foros de Seguridad, las asambleas participativas o a reuniones vecinales.

Una de las excepciones es la página del Gobierno Participativo la cual brinda información detallada (tanto en formato texto como audiovisual) del funcionamiento del área y particularmente del Presupuesto Participativo<sup>180</sup>. Respecto a este último, se establece un motor de búsqueda para acceder a los proyectos presentados y votados (por barrio, categoría y estado), los cuales cuentan con soporte audiovisual respaldatorio.

También hay un espacio para el Consejo Vecinal, órgano destinado al involucramiento de las instituciones barriales cuyos integrantes son electos por los propios vecinos y su mandato dura un año. Allí se explica que su tarea principal es acompañar a las instituciones, brindar información y configurar un espacio de encuentro para trabajar articuladamente. En la página pueden consultarse los datos personales de los delegados y delegadas por cada localidad a través de un motor de búsqueda.

Nuevamente la Secretaría de Seguridad refuerza algunos espacios de información para la toma de decisiones a través de los foros. Lo más destacable es la georeferenciación de las dependencias policiales y las acciones a desarrollarse a través de los espacios de participación comunitaria. También incorpora notas informativas sobre las diferentes reuniones y asambleas vecinales, así como algunas gestiones desarrolladas como consecuencia de las mismas. No obstante, siguen sin registrarse instancias, espacios o procedimientos claros para que el vecino solicite información o se involucre activamente en la discusión pública.

A la hora de analizar las noticias y los temas de agenda en los portales de noticias, la realidad marca que fueron pocas las referencias específicas identificadas con el acceso a la

---

<sup>180</sup> <https://web.archive.org/web/20200213212326/https://gobiernoparticipativo.mda.gob.ar/proyectos>

información pública y el empoderamiento ciudadano (en su mayoría referidas al Presupuesto Participativo, el Gobierno Participativo y los Foros de Seguridad).

Ahora bien, en 2017 se identifica una nota de Página 12 sobre el lanzamiento de un programa de Acceso a la información Pública por parte del municipio de Avellaneda<sup>181</sup>. En ese marco, el Intendente sostuvo que la intención del programa era poner a disposición de la gente herramientas para que todos conozcan las posibilidades que tienen de lograr sus objetivos. No obstante, no se registraron avances concretos en la materia.

A partir de 2018 se identifica el programa Avellaneda Transparente, aunque el mismo, lejos de brindar información pública, se limita a presentar el calendario de audiencias con el Intendente.

Algo similar sucedió con el lanzamiento del Foro de Participación Ciudadana en Seguridad en tanto y en cuanto espacio de articulación e involucramiento de los vecinos para la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad<sup>182</sup>. A través de dicho foro se brinda información sobre las acciones del gobierno provincial y local, así como la proyección de políticas futuras.

Retomando los aportes recogidos en las entrevistas a funcionarios, es posible señalar algunas reflexiones que permiten complementar los elementos descritos en la web municipal y en los portales de noticias.

Ante la consulta sobre cómo se informaba la ciudadanía para poder incidir en las decisiones gubernamentales, la ex Concejala Maia Lata manifestó que, fundamentalmente, era a través de los medios locales de comunicación, la web oficial, las redes sociales y las solicitudes realizadas a través de la mesa de entradas (entrevista, 31 de mayo de 2022). También destacó las reuniones con vecinos (formales e informales) como otro espacio para dar a conocer las acciones y propuestas municipales.

En el mismo sentido se refirió Rodrigo Galetovich al referirse a los medios de comunicación y la mesa de entradas como los canales predilectos. También señaló la propuesta realizada

---

<sup>181</sup> <https://www.pagina12.com.ar/6479-mayor-acceso-a-la-informacion>

<sup>182</sup> <https://eltermometroweb.com/2017/09/15/se-creo-foro-participacion-ciudadana-seguridad-avellaneda-centro/>

por la oposición y nunca concretada por el oficialismo referida al Digesto digital y a la implementación concreta de la Banca 25 (entrevista, 13 de junio de 2022).

Finalmente, Agustina Abelleira destacó la importancia de las asambleas del Presupuesto Participativo para dar a conocer las acciones desarrolladas por el municipio, las políticas y programas que se estaban implementando para evitar superposición de propuestas. A su vez, y reconociendo las dificultades para que el ciudadano conozca lo que el gobierno hace, la instrumentación de canales como el WhatsApp y la construcción de redes con otras áreas, facilitó el intercambio de información (entrevista, 14 de agosto de 2019). Ello permitió una mejor incorporación del vecino en las diferentes etapas de la construcción de política pública.

#### *A modo de cierre*

El recorrido desarrollado hasta el momento da cuenta de escasos espacios de acceso a la información de acuerdo a las características expuestas en el marco teórico del presente. A su vez, se destaca gran cantidad de información, pero pocos datos concretos que empoderen al vecino en pos de su participación. Nuevamente las excepciones se limitan al Gobierno Participativo y los Foros de Seguridad en donde efectivamente se identifican instancias formales e informales de acceso a la información.

El formato de la información disponible continúa siendo un inconveniente a la hora del empoderamiento, así como la falta de un portal que centralice su acceso. Además, la ausencia del Digesto representa un problema que impacta en las posibilidades de llegada a las normas que regulan los procesos.

Se destaca la jerarquización del espacio participativo por excelencia del período a través de la creación de la Secretaría de Gobierno Participativo y la puesta en funcionamiento del Observatorio Social de Políticas Públicas (aunque de este último no se registran acciones puntuales).

## **8.6 Comunicación electoral y de gobierno de Jorge Ferraresi (2011-2015)**

Con el objetivo de sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental, se relevó información sobre los elementos que componen dichas

dimensiones de la comunicación política. Por un lado, las campañas electorales, a través de la definición de la agenda electoral y la construcción de los discursos e imagen de campaña. Por el otro, la construcción del mito de gobierno a través de los niveles que lo conforman como elementos influyentes en sus funciones y objetivos (sustantivo, secundario e incremental).

Para ello se buscó relevar las estrategias y piezas comunicacionales vinculadas a los conceptos, prácticas y políticas en estudio, entendiendo que dicha dimensión resulta clave a la hora de analizar las propuestas políticas y las decisiones que los gobiernos toman.

### **8.6.1 La campaña electoral.**

Para sistematizar las estrategias de comunicación electoral se definió un corpus constituido por los portales de noticias (para identificar declaraciones, anuncios, posicionamientos de los candidatos en relación al establecimiento de los temas de la agenda electoral, la construcción de discursos e imagen de campaña); los informantes claves (para conocer, a través de los candidato, funcionarios y/o jefes de campaña, los detalles de la estrategia electoral); y las piezas comunicacionales (con el objeto de analizar los contenidos de publicidades, spots, gráficas digitales en relación a la construcción de la imagen de campaña). Las técnicas de recolección de información fueron la observación indirecta (a través de investigaciones previas y notas periodísticas) y las entrevistas (abiertas en profundidad y semiestructuradas focalizadas).

A continuación, se abordará la información recogida durante la campaña 2011 con el objeto de identificar los elementos constitutivos de su imagen, así como de los temas de agenda.

#### **8.6.1.1 Definición de la agenda**

La campaña electoral 2011 fue la primera desarrollada por Jorge Ferraresi, aunque a través de la misma se buscó la continuidad de su gestión (había reemplazante al Intendente renunciante). De ahí que la estrategia comunicacional combinase elementos de refuerzo de lo realizado durante los años al frente del Ejecutivo local con elementos propios de un candidato en búsqueda de la legitimidad y ampliación de una base electoral propia. Para identificar esos elementos se recurrió e primera instancia a los portales de noticias.

Al momento de confirmarse la candidatura de Jorge Ferraresi como Intendente, el mismo señaló que su sueño era el de una Avellaneda inclusiva y una Argentina para todos como consecuencia de la ratificación del modelo nacional iniciado en 2003<sup>183</sup>.

En su lanzamiento de campaña, Ferraresi inauguró su discurso reconociendo la importancia de Néstor y Cristina Kirchner para el crecimiento de Avellaneda. En cuanto a los temas de agenda, en primer lugar, insistió con la necesidad de apoyar las políticas nacionales como la Ley de Medios y las políticas sobre derechos humanos, así como las desarrolladas por la provincia de Buenos Aires. En relación a propuestas a desarrollar se destacan la aplicación de la jornada completa para las escuelas públicas y los objetivos de más trabajo, mejor educación y salud como consecuencias del modelo nacional<sup>184</sup>.

Finalmente, en una entrevista concedida al portal fpvbonaerense Jorge Ferraresi destacó que el contexto político nacional fue un elemento clave para definir su candidatura y reiteró el rol de Avellaneda como brazo ejecutor de las políticas públicas nacionales. En cuanto a la plataforma electoral, sostuvo que la misma estaba absolutamente alineada a la del gobierno nacional y dio como ejemplos la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Medios, la celebración de convenios y la aplicación de programas de inclusión<sup>185</sup>.

Al finalizar la entrevista destacó que las propuestas del espacio eran profundizar el modelo nacional en la búsqueda de más trabajo, mayor desarrollo de la industria e inclusión.

La búsqueda de spots de campaña, cartelería y folletería a través de Internet, no arrojó ningún elemento que pudiese contribuir con el presente análisis. A su vez, se realizó la consulta a los informantes claves que formaron parte de la gestión de Jorge Ferraresi, pero no se obtuvo respuesta.

#### **8.6.1.2 Construcción de los discursos e imagen de campaña**

Los medios locales fueron testigos privilegiados de los discursos y la construcción identitaria de Jorge Ferraresi. En su lanzamiento de campaña se observan diversas referencias respecto

---

<sup>183</sup> <https://www.treslineas.com.ar/oficializaron-ferraresi-sera-candidato-intendente-n-407689.html>

<sup>184</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=J8rIooBV89U>

<sup>185</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=b7VNoTZoT-g>

de su origen y tradición como militante peronista, referenciando a diferentes hombres y mujeres que dieron sentido a ese espacio<sup>186</sup>. Incluso habló del proyecto Avellaneda como un logro del peronismo y como epicentro de diferentes sucesos históricos de dicho espacio como el origen de la revolución del 45, el inicio de las Madres de Plaza de Mayo y la resistencia al modelo neoliberal y que en la actualidad sea el brazo ejecutor de las políticas públicas del gobierno nacional.

En una entrevista concedida al programa 14 Días, el candidato reconoció ser parte de un espacio político amplio y dio cuenta de la necesidad de sumar otros sectores ya que “con el peronismo sólo no alcanza”. A su vez, reiteró la idea central respecto de la cual Avellaneda era el brazo ejecutor de las políticas y el proyecto nacional<sup>187</sup>. Allí destacó como un tema a resolver los nuevos desafíos de la seguridad, el acceso a la tierra para la vivienda y el salario docente, entre otros.

Luego de superadas las PASO, en una entrevista concedida al portal fpvbonaerense se mostró como un candidato que valora el trabajo en equipo, pero fundamentalmente, que prioriza los ideales políticos del espacio. Finalizando la entrevista, el candidato convocó a los vecinos a acompañar la gestión y a trabajar articuladamente con las instituciones del municipio para profundizar el cambio iniciado en 2003<sup>188</sup>.

Al igual que la mayoría de los candidatos del peronismo, Ferraresi cerró su campaña el 17 de octubre y señaló que había elegido ese día ya que la bandera de la lealtad al modelo que encabeza Cristina Fernández de Kirchner representaba el principal eje del espacio.

La búsqueda de spots de campaña, cartelera y folletería a través de Internet, no arrojó ningún elemento que pudiese contribuir con el presente análisis. A su vez, se realizó la consulta a los informantes claves que formaron parte de la gestión de Jorge Ferraresi, pero no se obtuvo respuesta.

### *A modo de cierre*

---

<sup>186</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=J8rlooBV89U>

<sup>187</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=e\\_BIBhdrViI](https://www.youtube.com/watch?v=e_BIBhdrViI)

<sup>188</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=b7VN0TZoT-g>

En virtud de las notas y declaraciones periodísticas identificadas en el corpus, es posible señalar que tanto la definición de la agenda como la construcción de la imagen y discurso de campaña giraron en torno a la identificación absoluta con el modelo nacional. La reivindicación de los temas propuestos por el gobierno nacional y, en menor medida el provincial, como la Ley de Medios o los Derechos Humanos fueron parte de las propuestas del candidato a Intendente.

Por otro lado, la insistencia en la necesidad de profundizar los logros obtenidos para Avellaneda como epicentro de las políticas implementadas por Néstor y Cristina Kirchner fue también un elemento central. En esa línea, en reiteradas oportunidades Ferraresi definió a Avellaneda como el brazo ejecutor de las políticas nacionales.

### **8.6.2 La comunicación gubernamental**

Para sistematizar las estrategias de comunicación gubernamental se definió un corpus constituido por los portales de noticias; el sitio web oficial (para identificar las políticas públicas y programas relacionados con los valores e ideales que componen el mito de gobierno); y los informantes claves (para conocer, a través de los funcionarios, los detalles vinculados con el proceso de construcción del mito de gobierno, así como las definiciones de política pública). Las técnicas de recolección de información fueron el análisis de discurso (a través del análisis normativo, de documentos e informes oficiales, y de planes y proyectos) y las entrevistas (abiertas en profundidad y semiestructuradas focalizadas).

Es importante destacar que, pese a los reiterados pedidos de acceso a la información pública realizados por los canales formales, no fue posible acceder a los discursos de apertura de sesiones ordinarias. Tampoco se registraron transcripciones o grabaciones, más allá de algunas notas o informes de portales de noticias.

A continuación, se presentan los resultados del relevamiento realizado en el periodo 2011-2015 para los tres niveles de la comunicación gubernamental: el sustantivo, el secundario y el incremental.

### 8.6.2.1 El mito de gobierno

#### Nivel sustantivo

El nivel sustantivo es aquel en el que predominan los valores e ideas que respaldan las decisiones y acciones posteriores de un gobierno. Juegan un papel clave a la hora de establecer instancias de diferenciación o rechazo (por ejemplo, con otra gestión) e, incluso, en la legitimación social de un mandato.

A lo largo de todo el período, Jorge Ferraresi tuvo una presencia constante en los medios de comunicación, tanto locales como nacionales, concediendo entrevistas y anunciando obras, entrega de subsidios o adhesiones a programas nacionales y/o provinciales.

En 2013 concedió una entrevista al canal C5N en donde se definió como parte de un espacio y un sueño colectivo que, desde Avellaneda, gestiona todos los días las políticas públicas del gobierno nacional. Hizo mención a la década ganada y a la década por ganar como un slogan que resume el proyecto político encabezado por Cristina Kirchner<sup>189</sup>. Finalmente, enumeró un conjunto de políticas reivindicatorias de los derechos ciudadanos gracias al proyecto nacional, como la política universitaria, de acceso a la salud y de derechos humanos.

En otra entrevista concedida luego de las elecciones legislativas del 2013, Ferraresi volvió a defender el modelo nacional como un modelo de gestión. Enumeró un conjunto de medidas que se fueron tomando para profundizar el proyecto político. También mencionó la idea del gasto público como una inversión para resolver los problemas diarios de los vecinos y la inclusión como motor del desarrollo<sup>190</sup>.

En 2015 Ferraresi brindó una entrevista al programa Contracara en donde reflexionó sobre su trabajo a lo largo de los últimos cuatro años y manifestó que el modelo nacional no deja de trabajar en años electorales. En ese sentido afirmó que durante su gestión se pudo avanzar fuerte en infraestructura gracias a la inversión del gobierno nacional lo que permitió, entre otras cosas, recuperar el empleo. Finalmente hizo referencia a la participación de los jóvenes

---

<sup>189</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=wNZjVQI4NPY>

<sup>190</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=hhqV0Yrpz\\_I](https://www.youtube.com/watch?v=hhqV0Yrpz_I)

militantes como un valor importante recuperado por Néstor y Cristina y al desarrollo cultural como instrumento de inclusión<sup>191</sup>.

Por último, fueron reiteradas las oportunidades en donde Ferraresi participó de anuncios junto al gobernador de la provincia y a la presidente de la nación, dando muestras de la alineación ideológica con el proyecto. Desde el lanzamiento de programas sociales, inauguración de obras de infraestructura y educativas, hasta la entrega de subsidios y la celebración de festividades locales.

A la hora de consultar respecto de los discursos de apertura de sesiones ordinarias, lamentablemente los mismos no se encuentran disponibles en la web municipal ni en ningún otro formato.

En virtud de un resumen publicado en la web del Concejo Deliberante, se detectaron declaraciones de Jorge Ferraresi en las cuales detalla lo hecho por la gestión durante 2013 y lo que se prevé hacer en 2014 en seguridad, educación, salud, inclusión social y obras públicas, entre otros temas. Uno de los temas destacados durante el discurso fue el de seguridad y el trabajo conjunto con la provincia de Buenos Aires, tanto en lo relacionado con la Policía Local como con la Justicia<sup>192</sup>.

Según el portal Tres Líneas, en materia de salud el Intendente destacó la construcción a nuevo de las Unidades Sanitarias N° 2, 6 y 10, además de la Unidad Sanitaria Ambiental y el Centro Municipal de Zoonosis. En materia de seguridad, mencionó el incremento de las cámaras de vigilancia, la entrega de más de 700 botones antipánico, y la incorporación de más personal y nuevos móviles para el patrullaje. Finalmente, convocó a todos los bloques presentes a construir una seguridad ciudadana en la que participen del debate todos los sectores de la comunidad<sup>193</sup>.

Finalmente, Ferraresi destacó el trabajo en Derechos Humanos, con la creación del Archivo Municipal de la Memoria, la fuerte participación vecinal en el Programa de Presupuesto

---

<sup>191</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=C6ADkpoWpSw&t=2s>

<sup>192</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=qY5W2cI0TYU>

<sup>193</sup> <https://www.treslineas.com.ar/ferraresi-abrio-periodo-sesiones-ordinarias-concejo-n-1075644.html>

Participativo y la colaboración con los jóvenes a partir de la creación del proyecto Mi Viaje de Egresados Solidario.

La página institucional reflejó permanentemente los actos, reuniones, anuncios y lanzamientos realizados por el municipio en conjunto tanto con la nación como con la provincia. A su vez, muchas de las acciones propias del gobierno, generalmente hacen referencia directa o indirecta al proyecto encabezado por Cristina Kirchner y al legado de Néstor.

### **Nivel secundario**

El nivel secundario representa las grandes acciones y políticas públicas que dan cuenta (o deberían hacerlo) de los valores del proyecto político. A través de ellos se refuerza el mito de gobierno como consecuencia de la identificación entre ciudadanos, valores y acciones concretas.

Los medios locales reflejaron en reiteradas oportunidades las políticas estratégicas vinculadas con aquellos valores expresados durante la campaña y que hacen a la identidad del espacio conducido por Jorge Ferraresi.

En 2012 Ferraresi presentó el Consejo de Participación Democrática con la presencia de diferentes Diputados nacionales. Durante la presentación el jefe Comunal expresó que estaban frente a una etapa histórica de reivindicaciones para el pueblo en pos de la devolución de derechos y la consolidación del proyecto nacional. Finalmente agregó que el principal desafío es seguir unidos y organizados para construir un espacio político cada vez más fuerte para acompañar a la presidenta<sup>194</sup>.

Incluso en diferentes anuncios y convocatorias, por ejemplo, para participar de los Foros de Seguridad, el Intendente siempre estuvo acompañado por funcionarios principalmente del gobierno nacional pero también del provincial. En junio de 2012 y bajo el lema “deber del

---

<sup>194</sup> <https://consejodemediosaudiovisuales.blogspot.com/2012/10/ferraresi-presento-el-consejo-de.html>

Estado, obra de todos”, Ferraresi convocó a vecinos junto con la entonces subsecretaria de Planificación del Ministerio de Justicia bonaerense, Silvia La Ruffa<sup>195</sup>.

En 2013, en el marco de una reunión con vecinos, el Intendente presentó un plan de seguridad vinculado a la colocación de cámaras de monitoreo, nuevos patrulleros y motos y la instalación de botones antipánico en comercios, instituciones y transporte público. Allí aseguró que el programa en cuestión necesita que el vecino se involucre. Finalmente recordó que Avellaneda impulsa la creación de una policía local, descentralizada, moderna, eficaz, eficiente y transparente, con el objetivo de diseñar nuevas líneas de acción<sup>196</sup>.

Ese mismo año se refirió a la inseguridad en Avellaneda como un tema importante a atender a través del trabajo con los fiscales y, fundamentalmente, con el proyecto de una policía propia para los municipios.

En 2014, Ferraresi inauguró junto al gobernador de la provincia, la Expo Avellaneda 2014 cuyo principal objetivo fue convocar a empresarios, industriales y emprendedores para, según el Intendente, profundizar el modelo industrial de Avellaneda<sup>197</sup>.

En una entrevista otorgada en 2015, Ferraresi hizo mención a un conjunto de políticas implementadas durante su gestión como la recuperación del empleo, el desarrollo industrial sustentable, la recuperación del espacio público, obras de infraestructura, actividades culturales y recreativas y el 100% de las calles pavimentadas<sup>198</sup>.

Por otro lado, en la web local se destaca gran cantidad de noticias y gacetillas de prensa que dan cuenta, tanto de acciones cotidianas como estratégicas para la gestión. En general, aquellas que se relacionan con los valores identificados como parte del gobierno, suelen ocupar un lugar central en la web y estar acompañadas por alguna imagen que refleje la misma.

---

<sup>195</sup> <https://www.elsindical.com.ar/notas/avellaneda-el-municipio-invito-a-vecinos-y-organizaciones-a-participar-de-los-foros-de-seguridad/comment-page-15/>

<sup>196</sup> <https://laciudadavellaneda.com.ar/ferraresi-el-plan-de-seguridad-tiene-sentido-si-el-vecino-se-involucra/>

<sup>197</sup> <https://www.treslineas.com.ar/scioli-jorge-ferraresi-inauguraron-expo-avellaneda-2014-n-1162328.html>

<sup>198</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=C6ADkpoWpSw&t=2s>

Así se destaca, por ejemplo la presentación del proyecto de policía municipal y el programa nacional “ellas hacen” en 2013, diversas reuniones y convenios con organismos nacionales y provinciales, la inauguración de jardines y la recuperación del Centro Municipal de Arte (comunicado con el hashtag #NoFueMagia), las convocatorias a integrar la policía local, así como distintos aportes realizados desde el municipio a la misma (este tema fue protagonista entre 2014 y 2015), entre muchas otras más.

### **Nivel incremental**

El nivel incremental está conformado por el conjunto de acciones cotidianas a través de la puesta a disposición de información y de las narraciones respecto de lo que hace o decide.

Las referencias a las políticas cotidianas se muestran en diversos anuncios, muchos de ellos a partir de la firma de convenios o acuerdos, fundamentalmente con el gobierno provincial. Desde programas de asistencia social, inclusión laboral y capacitación hasta, por ejemplo, la policía local. En ese marco, los portales de noticias recogieron permanentemente esa información.

También fueron recurrentes los anuncios sobre una política que representó uno de los ejes de gestión como el Presupuesto Participativo. Dicha política representa uno de los casos de un espacio estratégico para el gobierno, pero desarrollado íntegramente desde el municipio. En las noticias no se observan referencias a la provincia o la nación y sí a una construcción desde y para el vecino.

En mayo de 2012 el Intendente anunció el lanzamiento de las Escuelas de Participación Ciudadana en seguridad como parte de un programa creado por el Ministerio de Seguridad de la Nación. Según explicó el funcionario, el principal objetivo de la política es la formación e integración del ciudadano, a través del aporte de propuestas relacionadas al fortalecimiento de los foros de seguridad<sup>199</sup>. En el lanzamiento estuvieron presentes diversos miembros del gabinete nacional, especialmente del área de seguridad.

---

<sup>199</sup> <https://www.treslineas.com.ar/ferraresi-presento-escuelas-participacion-ciudadana-seguridad-n-627761.html>

La comunicación oficial mediante la web fue permanente a través de noticias y síntesis de las acciones desarrolladas o impulsadas por la gestión. Durante los cuatro años analizados puede observarse la preeminencia de las notas periodísticas y la información cotidiana de los actos de gobierno junto con un espacio con contenido audiovisual. Las noticias están divididas según área (salud, educación, obras públicas, entre otras) y se actualizan constantemente. Luego de ese primer espacio, se detectan los principales programas impulsados por la gestión con una breve descripción de los mismos.

A lo largo de todo el período puede observarse mayor cantidad de noticias sobre acciones locales, aunque siempre existe alguna política o referencia al trabajo con la provincia o la nación. También se observan diversos mensajes en relación a las festividades locales y a eventos culturales.

Al ser consultada por las formas en que el gobierno desarrollaba su comunicación, la ex Concejala Maia Lata sostuvo que fundamentalmente se trabajaba a través de la página web y las redes sociales oficiales. A su vez, que desde el Concejo se intentó acercarse al ciudadano para escucharlo y contarle lo que se hacía desde el órgano legislativo (entrevista, 31 de mayo de 2022). Finalmente aseguró que el trabajo conjunto a través de los medios de comunicación locales constituyó un importante espacio de difusión de las acciones gubernamentales.

#### *A modo de cierre*

A lo largo del corpus seleccionado, y pese a las dificultades de no haber accedido a los discursos de apertura de sesiones y a informantes clave vinculados a la comunicación de gobierno, pudo observarse cierta sinergia entre los valores de la campaña y las acciones informadas. Teniendo en cuenta que la marca registrada, tanto de los temas de agenda como en la construcción del discurso e imagen electoral fue la ratificación y el acompañamiento al proyecto nacional, queda claro que tanto la web como los portales dan cuenta de acciones en ese sentido.

Efectivamente Avellaneda se muestra como el “brazo ejecutor” de las políticas del gobierno nacional y provincial en diversas áreas prioritarias como la salud, la educación, el empleo y la seguridad. A su vez, las reiteradas visitas de funcionarios de ambos niveles de gobierno y

el acompañamiento del intendente a las medidas anunciadas tanto por la presidenta como por el gobernador refuerzan lo anterior.

Esa sinergia se evidencia, no sólo en las declaraciones y entrevistas concedidas por Ferraresi, sino también en medidas concretas como la Policía Local, la recuperación de espacios culturales, la ampliación de derechos, la participación de los jóvenes y la transformación de Avellaneda hacia un perfil industrial. Ello se observa, no sólo en las grandes líneas o políticas estratégicas, sino también, en las acciones diarias.

## **8.7 Comunicación electoral y de gobierno de Jorge Ferraresi (2015-2019)**

Con el objetivo de sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental, se relevó información sobre los elementos que componen dichas dimensiones de la comunicación política. Por un lado, las campañas electorales, a través de la definición de la agenda electoral y la construcción de los discursos e imagen de campaña. Por el otro, la construcción del mito de gobierno a través de los niveles que lo conforman como elementos influyentes en sus funciones y objetivos (sustantivo, secundario e incremental).

### **8.7.1 La campaña electoral.**

A partir del corpus seleccionado y de las técnicas de recolección antes descritas, a continuación, se abordará la información recogida durante la campaña 2015 con el objeto de identificar los elementos constitutivos de su imagen, así como de los temas de agenda.

#### **8.7.1.1 Definición de la agenda**

Los portales de noticias constituyeron un insumo importante para identificar parte de la estrategia de campaña, particularmente en lo que a construcción de agenda se refiere. En diversos actos de campaña e institucionales (su condición de Intendente y candidato hacen que la comunicación electoral y gubernamental se mezclen casi sin límites), los medios locales recogieron las ideas, propuestas y, sobre todo, los temas de agenda para la campaña 2015. En el marco de un acto desarrollado en el polideportivo Gatica durante el mes de abril, y con el objeto de realizar un resumen de su gestión, el Intendente dejó entrever algunas líneas de su agenda electoral. En ese sentido, uno de los elementos a destacar es la

diferenciación con lo que Ferraresi considera los candidatos neoliberales que, en caso de ganar las elecciones, podrían poner en riesgo los logros del proyecto nacional y provincial.

En una entrevista concedida a radio Keops, el Intendente mencionó algunos temas que consideraba necesarios colocar en la escena como el cambio climático y su repercusión en las inundaciones sufridas por distintos municipios, la necesidad de garantizar la unidad del espacio político para garantizar la continuidad del proyecto y sus beneficios y el liderazgo de Cristina para conducir los destinos de las elecciones definitivas<sup>200</sup>.

En declaraciones a la agencia de noticias Télam, Ferraresi sostuvo que la ciudadanía tenía que elegir entre los fondos buitres y la reducción del gasto público (representado por Macri y la oposición) o el desarrollo de la Argentina y un Estado presente (garantizado por la continuidad del proyecto nacional). Finalmente sostuvo que en Avellaneda continuarán con las mesas de debate, charlando con los vecinos y explicándoles que las políticas públicas que se vienen aplicando en el municipio sólo continuarán con la victoria de Daniel Scioli<sup>201</sup>.

El cierre de campaña fue mediante una caminata por los barrios de Avellaneda y diferentes medios recogieron declaraciones del candidato a pocos días de la elección definitiva<sup>202</sup>. En el acto Ferraresi sostuvo que no hay posibilidad de retroceder en las conquistas obtenidas, y que Scioli era la garantía para profundizar el modelo de país.

En términos generales, la mayoría de las entrevistas o declaraciones obtenidas hacen hincapié en dos ejes. Por un lado, el sostenimiento de las políticas implementadas en Avellaneda como consecuencia del proyecto nacional encabezado por Cristina Kirchner. Por el otro, la identificación del adversario electoral como un sinónimo de las políticas neoliberales de los 90 y, por tanto, la imposibilidad de continuar con la recuperación de las políticas públicas.

### **8.7.1.1 Construcción de los discursos e imagen de campaña**

Tal como se sostuvo anteriormente, la construcción discursiva y la imagen del candidato estuvieron vinculadas a su rol como Intendente y a su capacidad de gestión y transformación

---

<sup>200</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=UN4QZ7O4VtQ&t=1s>

<sup>201</sup> <https://www.telam.com.ar/notas/201510/125273-balotaje-intendente-avellaneda-ferraresi.html>

<sup>202</sup> Un dato de color es que el lugar elegido para realizar el acto de cierre fue Villa Corina, el mismo lugar en el que el ex presidente Néstor Kirchner lo hizo en el 2009.

de la realidad de Avellaneda. Los portales locales fueron un espacio propicio para recoger esos discursos.

Una nota desarrollada por el portal Diario 24 Noticias da cuenta de algunas declaraciones del candidato cuando sostuvo que la campaña iba a ser seguir gestionando como lo habían hecho hasta ese momento. En la previa de las PASO, Ferraresi sostuvo que había sectores dedicados a multiplicar la mala noticia y a ocultar las cosas buenas que se habían hecho durante su gestión gracias a las políticas del gobierno nacional. Finalmente hizo referencia a la mala intención de los medios de comunicación que buscan ocultar las cosas positivas de Avellaneda<sup>203</sup>.

En junio, y en el marco de la discusión interna del Frente para la Victoria respecto de la resolución de las candidaturas para las PASO, el Intendente Ferraresi se manifestó en sintonía con lo solicitado por Cristina Kirchner. En ese sentido sostuvo que era necesario evitar el desgaste de tener más de un candidato en la interna, sobre todo cuando hay, al interior del espacio, coincidencias ideológicas y unidad respecto del proyecto nacional<sup>204</sup>.

Durante un plenario nacional del Frente para la Victoria celebrado en Avellaneda, Ferraresi defendió la unidad del espacio político a partir de la incorporación de otros partidos no peronistas que se alinea a la agenda del frente electoral. En ese sentido, destacó la necesidad de poner un freno a los fondos buitres. Allí se mostró junto a diferentes funcionarios provinciales y nacionales, así como a figuras importantes del Frente para la Victoria.

El cierre de campaña fue mediante una caminata por los barrios de Avellaneda y diferentes medios recogieron declaraciones del candidato a pocos días de la elección definitiva. Ferraresi (2015) cerró el acto sosteniendo “Como dijo Néstor, necesitamos 20 años transitando por este camino de país, así que nos quedaremos al menos 8 años más para seguir aplicando estas políticas que han transformado a la Argentina”.

En lo que refiere a las piezas comunicacionales, es destacable que no fue posible identificar spots de campaña, folletería ni cartelería específica, aunque, a través de notas periodísticas y

---

<sup>203</sup> <http://diario24noticias.com/2015/07/ferraresi-nuestra-campana-va-seguir-siendo-gestionar-como-lo-hicimos-hasta-ahora/>

<sup>204</sup> <https://www.telam.com.ar/notas/201506/108675-elecciones-2015-frente-para-la-victoria-candidatura-maximo-kirchner-jorge-ferraresi-avellaneda.html>

análisis de actos partidario, se observa que la estética de la campaña fue muy similar a la del 2011 respecto de la preeminencia de imágenes y frase referidas a Cristina Kirchner. A su vez, se incorpora la figura de Daniel Scioli como candidato a Presidente, aunque casi no hay referencias al candidato a gobernador. En algunos carteles se observan frases como “Porque amamos Avellaneda” o “En octubre llega el momento de superarnos”.

#### *A modo de cierre*

Tanto los temas de agenda como los discursos y la imagen del candidato se estructuraron a través de una línea de continuidad de lo hecho en los años previos por Ferraresi. A su vez, volvió a primar la necesidad de continuidad del proyecto nacional, esta vez, frente a un “enemigo” identificado como la reencarnación de las políticas neoliberales.

A su vez, la campaña se orientó a defender y consolidar la unidad del espacio político, tanto antes de las PASO como, sobre todo, luego de ellas. Para ello, Ferraresi se mostró como uno de los líderes de la construcción en la provincia de Buenos Aires y abrió las puertas de su municipio para recibir a candidatos y dirigentes del Frente para la Victoria.

En cuanto a los temas de agenda, lo que pudo observarse es que, lejos de propuestas concretas, los actos y anuncios tenían que ver con asegurar la continuidad de las obras realizadas hasta el momento, más allá de seguir trabajando en seguridad, salud y educación.

En definitiva, una campaña más pensada en garantizar la unidad del espacio político a nivel nacional y provincial frente a una oposición que venía a deshacer lo hecho hasta el momento, siendo Ferraresi en Avellaneda, la garantía para la continuidad del desarrollo.

#### **8.7.2 La comunicación gubernamental**

Es importante destacar que los resultados electorales de 2015, si bien ratificaron la continuidad de la gestión Ferraresi, la misma se encontró, a nivel provincial y nacional, con otro color político. De ahí que, como muchos funcionarios políticos locales sostuvieron, Avellaneda se convirtió en la cuna de la resistencia. Por tanto, resulta de vital importancia, no sólo identificar la coherencia entre los valores de la campaña y su aplicación en políticas públicas, sino también los formatos y contenidos de su comunicación gubernamental a la hora de realizar la posterior comparación entre los municipios.

En virtud de ello, y a partir del corpus y las técnicas seleccionadas, se presentan los resultados del relevamiento realizado en el periodo 2015-2019 para los tres niveles de la comunicación gubernamental en relación a la construcción del mito de gobierno: el sustantivo, el secundario y el incremental.

### **8.7.2.1 El mito de gobierno**

#### **Nivel sustantivo**

E nivel sustantivo es aquel en el que existe un predominio de valores e ideas que respaldan las decisiones y acciones posteriores de un gobierno.

Una de las primeras noticias que se registran del nuevo mandato, fue la presentación en 2016, del programa Avellaneda Transparente cuyo principal objetivo es el de dotar de transparencia el uso de los recursos públicos por parte de los vecinos y así mejorar la administración municipal. Se plantean una serie de capacitaciones para el personal administrativo con base en temas como acceso a la información pública, participación ciudadana y ética pública, entre otros<sup>205</sup>.

En el mismo sentido, en 2017 Ferraresi creó y puso en funcionamiento la Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional cuyo principal objetivo es el de publicar la información referida a la administración municipal en diferentes canales para que esté al alcance de todos los vecinos, así como coordinar el programa Avellaneda Transparente<sup>206</sup>.

Uno de los temas de agenda impuestos durante la campaña en términos de continuidad fue el de la seguridad, fundamentalmente a partir de la policía local como logro de gestión. En ese sentido, fueron varias las declaraciones del reelecto Intendente, por ejemplo, al momento de dialogar con los ingresantes a la fuerza, explicando la importancia de su función y el trabajo con los vecinos de Avellaneda.

En 2017, en el marco de la refacción de la Academia de la Policía Local, Ferraresi advirtió que el gobierno provincial tenía la intención de desmantelar la fuerza local. A diferencia de lo señalado durante la campaña (tanto 2011 como 2015) en esta oportunidad afirmó que la

---

<sup>205</sup> [https://www.perspectivasur.com/3/nota.php?nota\\_id=58948](https://www.perspectivasur.com/3/nota.php?nota_id=58948)

<sup>206</sup> <https://info135.com.ar/2017/02/15/ferraresi-puso-en-funciones-a-la-directora-de-etica-publica-y-transparencia-institucional/>

responsabilidad de la seguridad era de la provincia y que ella debía capacitar y asignar recursos para los agentes policiales. Finalmente instó a la sociedad a defender la policía local ya que representa una fuerza de proximidad al vecino de Avellaneda<sup>207</sup>.

En esa misma línea, en agosto de 2017 el Intendente lanzó un petitorio para que los vecinos firmen solicitando a la Gobernadora el tratamiento de la Ley de Policías Locales y su posterior traspaso total y definitivo a los Municipios; la reapertura inmediata de las Academias de Policías Locales y la transferencia de fondos de seguridad a los Municipios<sup>208</sup>.

Otra de las políticas que terminaron configurando un eje de la gestión fue la reconversión del Presupuesto Participativo a través de la creación del área de Gobierno Participativo. A partir de lo que los propios funcionarios definieron con una mirada amplia de la participación, el área en cuestión abre sus puertas al vecino, no sólo para que proponga obras sino también para que colabore con otras áreas de gobierno. En el marco del lanzamiento, el Intendente se refirió en reiteradas oportunidades a que, si bien su gestión había hecho mucho, siempre había cosas por hacer y por ello era necesaria la participación del vecino<sup>209</sup>.

En una entrevista otorgada al programa Otro Contenido Periodismo, Jorge Ferraresi dio cuenta de algunas acciones centrales que el municipio estaba desarrollando, sobre todo como consecuencia de lo que el jefe Comunal considera el abandono del estado provincial. Entre ellas, la inversión (con recursos propios) en educación y en seguridad, señalando también el intenso trabajo de articulación vecinal que realiza el municipio<sup>210</sup>.

Destacó también el trabajo realizado durante los diez años como Intendente lo que le permitió construir una matriz económica independiente (utilizó la frase “no fue magia”) que le permitió al municipio suplir la ausencia del Estado nacional y provincial. A su vez, reconoció la ausencia de un proyecto nacional sobre el cual sentar las bases del crecimiento, la inclusión y el desarrollo de Avellaneda.

---

<sup>207</sup> <https://eltermometroweb.com/2017/04/20/ferraresi-intencionalidad-vaciar-la-policia-local/>

<sup>208</sup> <https://www.letrap.com.ar/nota/2017-8-2-11-36-33-ferraresi-junta-firmas-para-que-vidal-le-transfiera-los-fondos-de-seguridad>

<sup>209</sup> <https://laciudadavellaneda.com.ar/ferraresi-presento-gobierno-participativo-instituciones-dock-sud/>

<sup>210</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=cqcV-ZnfO5w>

Culminando la nota, Ferraresi hizo referencia a la suspensión de diferentes fondos provinciales como el de infraestructura y seguridad que el propio municipio tuvo que cubrir con fondos propios. A su vez, y distinguiéndose del gobierno provincial, señaló que su gestión promueve un Estado independiente (lo dijo en relación a la no firma del pacto fiscal) y cada vez más presente.

Finalmente fueron diversas las noticias sobre otras áreas que representaron un bastión para la gestión de Ferraresi como la educación, la cultura y los temas de género. Un ejemplo se registró al momento de inaugurar obras de mejora en una escuela secundaria en donde Ferraresi aseguró que era muy importante poder seguir concertando obras de infraestructura tal como estaban acostumbrados a hacerlo. Sostuvo además que por ello era importante defender la esperanza de seguir con los sueños colectivos a través del trabajo en equipo<sup>211</sup>.

Al igual que sucedió con el período anterior, los discursos de apertura de sesiones ordinarias no se encuentran disponibles en la web municipal. Si bien se realizaron diversos pedidos de acceso a dichos discursos a través de los canales institucionales, no se obtuvo respuesta alguna. Sólo fue posible identificar algunas notas periodísticas de la apertura del año 2018 en donde se da cuenta de los principales anuncios del Intendente para ese año.

En ese sentido, Ferraresi aseguró que el Municipio incrementará sus recursos en obras y políticas públicas y cuestionó los recortes presupuestarios de la gobernación en las áreas de Infraestructura, Educación y Seguridad<sup>212</sup>. Destacó la consolidación de una matriz económica autónoma del municipio y cuestionó la falta de apoyo de la provincia en políticas que deberían ser su prioridad. Además de lo ya mencionado, se destacan acciones en áreas como Gobierno Participativo, la ampliación de los Centros de Atención al Vecino, la política de Derechos Humanos, las actividades culturales, recreativas y deportivas, y la ampliación de programas sociales.

A la hora de consultar la web institucional, la misma dio cuenta de gran cantidad de información. Una de las políticas que se constituyó en estandarte de la gestión, no sólo porque se venía impulsando desde 2014, sino también como forma de diferenciación del gobierno

---

<sup>211</sup> <https://www.lettrap.com.ar/nota/2016-3-14-avellaneda-ferraresi-focalizo-en-la-infraestructura-escolar>

<sup>212</sup> <https://laciudadavellaneda.com.ar/ferraresi-anuncio-inversiones-e-duras-criticas-al-ajuste-provincial/>

provincial, fue la Policía Local. En 2017 se registran varias producciones audiovisuales donde se destaca el carácter histórico de dicha fuerza para la municipalidad, destacando que la decisión de formar a la misma fue una de las mejores acciones impulsadas por la gestión. En uno de los videos puede leer una frase en donde se da cuenta que el municipio invirtió en equipamiento y capacitación pero que el gobierno provincial decidió cerrar la academia en 2017 y no enviar más recursos.

A partir del cambio de estética en la web local, la página dio prioridad a una serie de noticias que parecieran dar cuenta de un área central para el gobierno como es la cultura, fundamentalmente, asociada a las actividades recreativas. Gran parte de la comunicación a través de la web oficial muestra diferentes propuestas, invitaciones, actividades y/o anuncios sobre eventos o espacios relacionados con la cultura y los artistas locales. Incluso, cuando más abajo en la página aparecen los programas o áreas gubernamentales, la agenda cultural lo hace en segundo lugar, incluso previamente a salud o educación.

Otro espacio protagónico en la web que, si bien no fue parte de la agenda electoral, indudablemente se convirtió en un valor de gestión y una herramienta distintiva de la misma, fue el Gobierno Participativo. Desde su creación en 2018, la difusión del área y sus actividades (principalmente el presupuesto Participativo) ocupó un lugar central en la web a través de diferentes recursos audiovisuales que daban cuenta de testimonios sobre las acciones desarrolladas. Particularmente interesante resulta que esos contenidos, a diferencia de la inmensa mayoría de los propuestos por el municipio, en lugar de tener al Intendente como protagonista, tenía a los vecinos en primer plano. Anécdotas, historias y vivencias de los ciudadanos que pudieron participar, hacerse escuchar o proponer alguna política pública son protagonistas del espacio en cuestión.

En 2018 nuevamente la lógica de la web cambia y deja de lado tanto los programas como el espacio para la cultura (aunque el mismo sigue siendo importante) y toma protagonismo casi exclusivo toda noticia vinculada a inauguración o inicio de obra pública o programa. Nuevamente el valor del hacer cotidiano, de la obra tangible o el programa que beneficia directamente al vecino (programas generalmente locales). El lanzamiento del programa “tu primer bici”, la entrega de subsidios municipales a escuelas, el programa “te veo bien”, la

inversión en infraestructura para clubes de barrio y la instalación de wifi en las escuelas de la ciudad, entre otras, son ejemplos de lo antes mencionado.

### **Nivel secundario**

El nivel secundario representa las grandes acciones y políticas públicas que dan cuenta (o deberían hacerlo) de los valores del proyecto político. A través de ellos se refuerza el mito de gobierno como consecuencia de la identificación entre ciudadanos, valores y acciones concretas.

Uno de los puntos más recogidos por los medios locales estuvo vinculado a un eje de la gestión relacionado a la actividad social de los clubes e instituciones de Avellaneda. En ese sentido, Ferraresi destacó que los clubes son lugares de inclusión y sostén fundamental para todas las familias, por ello el municipio se propuso profundizar la asistencia a los mismos<sup>213</sup>.

Otro espacio de la política pública que marcó parte de la agenda del gobierno, fue la convocatoria a diferentes sectores locales (sobre todo industriales y comerciales) en pos de la búsqueda de soluciones para lo que el gobierno consideraba una crisis económica que afectaba a la región. En ese marco se destaca, por ejemplo, el encuentro con empresarios locales en donde Ferraresi destacó la necesidad de generar una conciencia de clase nacional y de tomar medidas concretas para defender el trabajo y la producción local. Aseguró que el país se sostiene con el mercado interno que este gobierno (nacional y provincial) ha destrozado<sup>214</sup>.

En la entrevista realizada por el programa Otro Contenido Periodismo, Ferraresi hizo mención al Gobierno Participativo como un espacio de escucha de las diversas demandas ciudadanas (desde seguridad y salud, hasta los derechos de los animales) con el objeto de construir un diagnóstico concreto.

En la misma nota, el Intendente enumeró diferentes programas importantes orientados a atender la problemática social: conectar avellaneda, te veo, sonrisas, mi primera bici y un

---

<sup>213</sup> <https://www.redderradios.com/ferraresi-los-clubes-son-lugares-de-inclusion-y-un-sosten-para-las-familia/>

<sup>214</sup> <https://lanoticiasur.com.ar/ferraresi-se-reunio-empresarios-e-industriales-analizar-acciones-anticrisis/>

programa de asistencia a las mujeres embarazadas<sup>215</sup>. También se refirió a la construcción de escuelas y a la inversión en los clubes de barrio como políticas de inclusión claves en su gestión (piletas olímpicas, canchas sintéticas de atletismo y de fútbol, entre otras).

Retomando la idea de la participación ciudadana, en otra entrevista, Ferraresi declaró que parte de su gestión se basó en generar una democracia distinta a la representativa a partir de diferentes ámbitos de participación<sup>216</sup>.

Por otro lado, la página web oficial mostró permanentemente noticias e información respecto de las acciones del gobierno. En una primera etapa, con prioridad para los programas y áreas centrales, y a partir de 2018, casi con exclusividad a las noticias sobre inauguración de obras, entrega de subsidios, políticas de asistencia, en fin, acciones locales con impacto directo<sup>217</sup>.

En cuanto a las acciones que de alguna forma dan cuenta de los valores propiciados por el gobierno, se destacan las inauguraciones de edificios u obras de infraestructura escolar; la reparación de clubes de barrio, los programas de asistencia e inclusión social; la expansión de la oferta cultural, deportiva y recreativa, entre otras. Todas las acciones son presentadas como iniciativas del Municipio sin ningún tipo de colaboración del gobierno nacional o provincial (una diferencia notable respecto del período anterior).

En materia de seguridad, al momento de presentar a la nueva secretaria (ex funcionaria de la gestión de Cristina Kirchner) la misma se identificó como una militante y compañera con una mirada integral de la seguridad y manifestó la intención del municipio de hacerse cargo del tema. A continuación, Ferraresi dio cuenta de la inversión realizada entre 2018 y 2019 y de las acciones a realizar a través de la instalación de alarmas y cámaras, compra de patrulleros, entre otras. Sostuvo finalmente que el municipio pretende hacerse cargo de la delicada situación, pero que para ello se necesitaba de la participación vecinal<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=cqcV-ZnfO5w>

<sup>216</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=EB0tK2gmTEU>

<sup>217</sup> <https://web.archive.org/web/20190420013643/http://www.mda.gob.ar/>

<sup>218</sup> <https://web.archive.org/web/20180609024343/http://www.mda.gob.ar/home/cecilia-rodriguez-ex-ministra-nacional-es-la-nueva-secretaria-de-seguridad-del-municipio>

Por último, un detalle interesante dentro de la página municipal es el uso del slogan (visible en un espacio central de la web) “Más viva que nunca”, como posicionamiento respecto a lo que la gestión consideró reiteradamente el abandono del gobierno provincial.

### **Nivel incremental**

El nivel incremental está conformado por el conjunto de acciones cotidianas a través de la puesta a disposición de información y de las narraciones respecto de lo que hace o decide.

Los portales de noticias reflejaron muchas de las actividades diarias de la gestión, principalmente del Intendente quien mostró una importante actividad en territorio a través de reuniones con vecinos o con instituciones barriales.

Así lo refleja una nota realizada por el portal La Ciudad Avellaneda en donde se destaca la intención del municipio de inaugurar una obra por semana como consecuencia de una fuerte inversión en los barrios de la ciudad<sup>219</sup>. En ese mismo sentido, una nota del portal Cadena BA presentó el listado de obras inauguradas por la gestión de Ferraresi durante 2016, alcanzando así el objetivo de una obra por semana durante dicho año<sup>220</sup>.

A principios de 2017, el Intendente presentó su plan de gestión con fuertes críticas al gobierno nacional y provincial. El plan se basó en una importante inversión en obra pública casi exclusivamente con fondos propios en donde se reiteró la intención de 2016 de inaugurar una obra por día<sup>221</sup>.

Otro ejemplo reiterado fue la inauguración de obras en escuelas locales, tal como lo refleja el portal La noticia Sur al señalar la inversión realizada por la comuna en diferentes escuelas de la ciudad<sup>222</sup>.

La página oficial del municipio fue la principal plataforma de comunicación de las acciones, propuestas, actividades y convocatoria gubernamentales. No sólo a través de las noticias

---

<sup>219</sup> <https://laciudadavellaneda.com.ar/una-obra-por-semana-ferraresi-inauguro-las-obras-de-mejoramiento-del-barrio-entre-vias/>

<sup>220</sup> <http://www.cadenaba.com.ar/nota.php?Id=40199>

<sup>221</sup> <https://laciudadavellaneda.com.ar/ferraresi-presento-su-plan-de-gestion-municipal-para-2017/>

<sup>222</sup> <https://lanoticiasur.com.ar/avellaneda-ferraresi-inauguro-obras-cinco-escuelas-las-municipio-invirtio-11-millones-pesos/>

publicadas al inicio de la web, sino también a partir de los programas desarrollados por el municipio, las áreas de gobierno y los diferentes canales de vinculación con el vecino.

En ese sentido, puede destacarse que durante los primeros dos años de la gestión se le dio prioridad al anuncio de los programas y áreas que el gobierno consideró más importantes como la gestión de trámites y servicios públicos; la agenda cultural; las áreas de salud, educación, deportes y hacienda. Al ingresar a los links podía accederse a información y noticias sobre cada una de ellas, más allá de la existencia de un espacio específico para noticias del municipio<sup>223</sup>.

A partir de la modificación en la estética de la web en 2018, tomaron protagonismo las noticias relacionadas con la obra pública (principalmente en escuelas e instituciones barriales) y a los eventos culturales. También se destaca que el tono de la información permanentemente resalta que las acciones del municipio son desarrolladas con fondos propios, dando a entender la falta de colaboración del gobierno provincial.

Otro elemento distintivo es la gran cantidad de recursos audiovisuales que se utilizan para comunicar las políticas. Todas las noticias tienen fotos, audios y/o videos sobre los actos y en la gran mayoría de ellos, el Intendente es protagonista. En ese sentido, los relatos en primera persona registrados en la web de la Secretaría de Gobierno Participativo representan un ejemplo contundente.

#### *A modo de cierre*

El análisis del corpus seleccionado para la gestión de la comunicación gubernamental en el período 2015-2019 permite identificar una matriz común a lo largo del mismo en términos de construcción del mito de gobierno. En primera instancia, se observa que la derrota electoral a nivel nacional y provincial del Frente para la Victoria obligó al gobierno local a modificar parte del relato e, incluso, de las acciones que habían sido anunciadas en la campaña como punto 0 del mito de gobierno. No porque el oficialismo en Avellaneda hubiese

---

<sup>223</sup> <https://web.archive.org/web/20170302120842/http://www.mda.gob.ar/home/noticias/>

dejado de creer en ellos, sino porque ya no era posible fortalecer el proyecto nacional siendo necesario trabajar para recuperarlo.

A partir de ello se observa que la comunicación gubernamental giró en torno a mostrar la continuidad de las obras realizadas por el municipio pese a la falta de apoyo y al abandono del gobierno nacional y provincial. La gestión dejó de ser el brazo ejecutor de las políticas públicas nacionales para convertirse (o intentar hacerlo) en un municipio autosuficiente, gestionable con sus propios recursos y resistente frente al gobierno nacional.

Tanto la comunicación de las líneas argumentativas vinculadas a los valores tradicionales del espacio político del Intendente como aquella que transmitió las acciones específicas y cotidianas, mantuvieron cierta coherencia a lo largo del período. Incluso al momento de anunciar medidas que iban en sintonía con acciones nacionales o provinciales (como el programa Avellaneda Transparente), también se hizo a partir de una estrategia de diferenciación.

#### *En resumidas cuentas*

La información relevada en ambos períodos de gobierno respecto de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, así como de la comunicación electoral y gubernamental arroja algunas conclusiones parciales a modo de síntesis. En ese marco, es destacable que, si bien el responsable del municipio se sostuvo luego de las elecciones 2015, es posible identificar algunas diferencias entre uno y otro período que representan un avance en materia de transparencia y, sobre todo, de participación.

En relación al período 2011-2015, el mismo se caracterizó por la ausencia de instancias, instrumentos o normas relacionadas con la transparencia y sólo se registraron algunas pocas iniciativas sobre rendición interna de cuentas. Algo similar puede afirmarse respecto al acceso a la información ya que no hay normas específicas ni canales para suministrar la misma (un ejemplo de ello es la no digitalización del Digesto municipal ni de los discursos de apertura de sesiones ordinarias). A su vez, el formato cerrado de la información disponible constituyó otro escollo en el camino recorrido.

En cuanto a los modos de interacción, a lo largo del período analizado se identificaron diferentes canales, espacios e instancias en donde el gobierno propuso algún tipo de intercambio con la ciudadanía. En su mayoría, y en sintonía con las características de los dispositivos digitales disponibles, conforman canales unidireccionales o, al menos, de respuesta disociada (mail, redes sociales, comentarios en las noticias, blog). Una marca registrada de la gestión encabezada por Jorge Ferraresi fue la realización de reuniones con vecinos y organizaciones, tanto en territorio como en espacios gubernamentales.

Por otro lado, si bien en diversos programas y acciones se menciona la importancia de la interacción o participación ciudadana, la misma suele ser considerada en términos de usuario de las políticas y no tanto como co-productor o fuente de información para la toma de decisiones. El Presupuesto Participativo y la Secretaría de Seguridad (sobre todo a partir de 2014 por la incorporación de la policía local) son las excepciones al panorama descrito. Pese a ello, sigue sin registrarse la sistematización de las reuniones en algún documento que dé cuenta de lo allí discutido y de los resultados finales (más allá de los proyectos en el Presupuesto Participativo). Iniciativas como el Concejo Deliberante Estudiantil o la Banca 25 constituyen espacios para la incorporación ciudadana en el ciclo de política pública, aunque no fue posible identificar su continuidad ni acciones puntuales que dieran cuenta de la misma.

El período 2015-2019 muestra un cambio significativo en las estrategias de transparencia, pero, sobre todo de participación. En ese sentido, un cambio importante fue la renovación de la web institucional que pasó de una lógica 1.0 a una 2.0, lo cual favoreció una mayor y mejor relación con el ciudadano.

En relación a las estrategias de transparencia, se reconoce el lanzamiento del programa Avellaneda Transparente en 2017, la Dirección de Ética Pública y Transparencia cuyo funcionamiento data de principios de 2018 y el Observatorio Social de Políticas Públicas. El principal inconveniente identificado es la ausencia de información que dé cuenta de las acciones realizadas desde esos programas y/o áreas, así como la ausencia de normas al respecto (las áreas de seguridad como de gobierno participativo parecieran ser las excepciones a lo señalado anteriormente).

En cuanto a la participación, los espacios destinados a tal efecto discurren entre canales formales e informales simultáneamente. Se sostienen de manera permanente los mails y teléfonos de contacto, así como la derivación a las oficinas gubernamentales y los formularios de autogestión (de reclamos y trámites). Por otro lado, las reuniones y asambleas constituyen un modelo fuertemente arraigado en el municipio, tanto para los Foros de Seguridad como para el Presupuesto Participativo, pero también como instancia de mediación entre vecinos, organizaciones y funcionarios.

Finalmente se destaca la jerarquización del espacio participativo por excelencia del período a través de la creación de la Secretaría de Gobierno Participativo y la puesta en funcionamiento del Observatorio Social de Políticas Públicas (aunque de este último no se registran acciones puntuales).

En lo que respecta a las estrategias de comunicación, durante el primer período (al igual que sucedió en Berisso) se observa la necesidad de profundizar los logros obtenidos para Avellaneda como epicentro de las políticas implementadas por Néstor y Cristina Kirchner. Un ejemplo de ello fue la definición de Ferraresi respecto de Avellaneda como el brazo ejecutor de las políticas nacionales.

La comunicación de gobierno muestra cierta sinergia entre los valores de la campaña y las acciones informadas. Teniendo en cuenta que la marca registrada, tanto de los temas de agenda como en la construcción del discurso e imagen electoral fue la ratificación y el acompañamiento al proyecto nacional, queda claro que tanto la web como los portales dan cuenta de acciones en ese sentido. Permanentemente Avellaneda se muestra como el “brazo ejecutor” de las políticas del gobierno nacional y provincial en diversas áreas prioritarias como la salud, la educación, el empleo y la seguridad.

La campana electoral 2015 se basó en la misma lógica de continuidad, tanto local como nacional, pero se sumó la identificación de un adversario, otro a quien se sindicó como “la derecha” que buscaba derrumbar los logros del proyecto nacional. En cuanto a los temas de agenda, lejos de propuestas concretas, los actos y anuncios tenían que ver con asegurar la continuidad de las obras realizadas hasta el momento, más allá de seguir trabajando en seguridad, salud y educación.

La comunicación gubernamental giró en torno a mostrar la continuidad de las obras realizadas por el municipio pese a la falta de apoyo y al “abandono” del gobierno nacional y provincial. La gestión dejó de ser el brazo ejecutor de las políticas públicas nacionales para convertirse (o intentar hacerlo) en un municipio autosuficiente, gestionable con sus propios recursos y resistente frente al gobierno nacional.

# Capítulo IX. Sistematización de similitudes y diferencias.

## **Similitudes y diferencias.**

Como consecuencia de la recolección de información sobre los componentes que configuran las estrategias de transparencia y participación ciudadana, así como de los elementos propios de la comunicación electoral y gubernamental, a continuación, se presentan los resultados en términos comparados. Dado que la presente investigación se planteó como un estudio comparativo, se pretende sistematizar las similitudes y diferencias, no sólo entre los períodos de gobierno dentro de cada municipio, sino también, entre los gobiernos locales.

Lo antes señalado no pretende encontrar explicaciones a las decisiones adoptadas por los gobiernos ni brindar una respuesta a los triunfos o derrotas electorales sino, más bien, identificar patrones entre la construcción identitaria de un candidato (luego Intendente), su discurso gubernamental, las decisiones estratégicas y cotidianas y el contexto político.

A continuación, se presenta la sistematización, primero entre gestiones del mismo municipio y luego entre los períodos gubernamentales de diferentes gobiernos locales.

## **Estrategias de transparencia en La Plata 2011-2015 vis 2015-2019**

El análisis del corpus seleccionado respecto de las estrategias de transparencia permite establecer algunas líneas que marcan continuidad frente a otras que establecen diferencias, no sólo conceptuales sino, fundamentalmente, prácticas. En cuanto a las similitudes en relación a la rendición de cuentas, se destaca, en primer lugar, el carácter propagandístico y/o publicitario de la información. Ambos períodos presentan noticias, notas o informes que, en general, carecen de datos precisos sobre el uso de los fondos. Más allá de algunas excepciones concretas como las obras hidráulicas (para la gestión de Bruera) o el Plan 2030 (para la gestión de Garro), la ausencia de datos que empoderen al ciudadano fue la tónica del período. Otros elementos presentes en ambos períodos tienen que ver con la ausencia de normas específicas que regulen la rendición de cuentas, la falta de información respecto de las rendiciones de cuentas anuales y la inexistencia de órganos externos de control.

En cuanto a los elementos diferenciadores, es posible destacar, en primer lugar, las lógicas de la web municipal y el aprovechamiento de las tecnologías digitales que la gestión de Julio Garro llevó adelante. Por otro lado, es marcada la diferencia en relación a la aplicación del presupuesto Participativo que, durante la gestión de Bruera se desarrolló todos los años brindando información sobre el dinero destinado y las obras ejecutadas, durante el gobierno de Julio Garro, no sólo no se ejecutó en tres de los cuatro años, sino que no se encontraron explicaciones sobre el uso de los fondos efectivamente destinados para los años 2016, 2018 y 2019.

La conformación de las áreas de gestión fue otro elemento diferenciador ya que, durante el primer período no se identificaron áreas vinculadas al tema, aunque en el segundo fue posible registrar algunas con funciones o misiones al respecto (como la Oficina de Fortalecimiento Institucional). También se registraron iniciativas promovidas por Julio Garro como el Portal de datos Abiertos o la adhesión a las Declaraciones Juradas Patrimoniales (cada una de ellas con las limitaciones señaladas en el capítulo anterior).

Por último, el predominio de reuniones informales durante la gestión de Bruera marcó una diferencia ya que Julio Garro priorizó encuentros institucionales de carácter formal y con registro oficial (utilizados muchas veces para dar explicaciones).

En relación a los espacios de interacción, un elemento común a ambos períodos fue el predominio de espacios unidireccionales de relacionamiento, al estilo del buzón de sugerencias o guía de trámites. Sumado a lo anterior, fue constante la disponibilidad de canales tradicionales como formularios online, teléfonos, mail o espacios institucionales, aunque ninguno de ellos da cuenta de los resultados de los encuentros o reclamos.

En cuanto a las diferencias, una de las más significativas estuvo vinculada a la eliminación de las asambleas del Presupuesto Participativo y de los Foros de Seguridad que se registró durante la gestión de Garro. Por otro lado, y aunque parezca contradictorio, durante la misma gestión se desarrollaron diferentes instancias participativas que, entre otras cosas, sirvieron para explicar el avance de obras o proyectos y, en menor medida, del uso de los fondos. Ejemplos de lo anterior lo representan los talleres participativos para la discusión del Plan Estratégico 2030 y el proyecto de Código de Ordenamiento Urbano.

Finalmente, en relación al acceso a la información pública, se destaca que ninguna de las gestiones promovió normas específicas para el fortalecimiento y la difusión, conservando el carácter publicitario de la misma. A su vez, la información disponible, salvo raras excepciones, se presenta en formatos poco amigables y que dificultan su reutilización (dato cerrado). También resulta un elemento común que ambas gestiones utilizaron a los medios locales de comunicación y la web institucional como los principales canales de información al ciudadano. Finalmente, no se registra en todo el período espacios específicos y sostenidos para que el vecino pueda solicitar información. Sólo se registran algunos canales para presentación de denuncias o reclamos, pero tampoco se identifican sus resultados.

Respecto a las diferencias, es posible señalar que Garro promovió algunas medidas orientadas a la difusión de información pública sensible a través de las Declaraciones Juradas Patrimoniales y el portal de Datos Abiertos, aunque su contenido dista mucho de constituirse en pilares de la transparencia. Otra diferencia la constituye la prioridad otorgada por la gestión de Pablo Bruera a la relación (y por tanto difusión de información) territorial, cara a cara con el vecino en relación a la priorización de las nuevas tecnologías digitales como canal principal durante el gobierno de Garro. Esto último se observa con claridad en los cambios introducidos (y nunca explicados o regulados normativamente) en el presupuesto Participativo.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro refleja las similitudes y diferencias entre ambas gestiones según cada uno de los componentes de la transparencia y el corpus seleccionado.

ESTRATEGIAS DE TRANSPARENCIA		LA PLATA	
COMPONENTE	CORPUS	BRUERA 2011-2015	GARRO 2015-2019
RENDICIÓN DE CUENTAS	SITIO WEB	Formato web 1.0	Formato web 2.0
		Predominio de información propagandística/publicitaria	Predominio de información propagandística/publicitaria
		Licitaciones sin información relevante	Licitaciones sin información relevante
		Sin publicación de los presupuestos	Publicación de los presupuestos 2017 y 2018
		Sin publicación de las rendiciones de cuenta	Sin publicación de las rendiciones de cuenta
		Ausencia de espacio sobre transparencia	Link sobre transparencia
		Presupuesto Participativo sin información sobre uso de fondos	Presupuesto Participativo sin información sobre uso de fondos
		Excepción a la ausencia de información: Obras hidráulicas y Plan de Gestión de Emergencias	Excepción a la ausencia de información: Plan Estratégico La Plata 2030
	ORGANIGRAMA	Sin áreas específicas	Presencia de ciertas áreas de control interno. Oficina de Fortalecimiento Institucional

		Las áreas del organigrama carecen de funciones y/o misiones	Solo algunas de las áreas presentan la descripción de funciones y/o misiones	
	DIGESTO	Sin normas específicas	Diversas normas específicas	
	PORTALES DE NOTICIAS	Mención indirecta a instancias de control	Menciones directas e indirectas en proyectos y pedidos de informe	
CANALES DE INTERACCIÓN	SITIO WEB	Predominio de espacios unidireccionales/buzón de sugerencias	Predominio de espacios unidireccionales/buzón de sugerencias	
		Asambleas del Presupuesto Participativo	Se eliminan las asambleas del Presupuesto Participativo	
		Canales tradicionales (mail, teléfono, oficinas y redes sociales)	Canales tradicionales (mail, teléfono, oficinas y redes sociales)	
		Pocas reuniones vecinales	Importante cantidad de reuniones vecinales	
			Talleres participativos (COU)	
	DIGESTO	Sin normas específicas sobre participación y rendición de cuentas	Sin normas específicas sobre participación y rendición de cuentas	
		Creación del Parlamento de las Mujeres	Promoción de espacios de diálogo para la lucha contra la violencia	
	PORTALES DE NOTICIAS	Foros de Seguridad	Sin continuidad de los Foros de Seguridad	
		Presupuesto Participativo en todo el período	Sin asambleas del Presupuesto Participativo. Sólo se ejecutó en 2017	
	ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	SITIO WEB	Predominio de información propagandística/publicitaria	Predominio de información propagandística/publicitaria
			Formato cerrado de la información	Formato cerrado de la información con algunas excepciones puntuales
			Ausencia de un portal que centralice la información	Portal de datos abiertos (información desactualizada u poco relevante)
Carencia de datos			COU y Plan Estratégico 2030 representan excepciones a la falta de información	
DIGESTO		Sin normas específicas	Sin normas específicas	
			Adhesión al sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales	
INFORMANTES CLAVE		Transmisión de información mediante los medios locales de comunicación	Transmisión de información mediante los medios locales de comunicación y las redes sociales	
		Predominio de reuniones personales (generalmente informales)	Predominio del uso de las tecnologías por sobre las reuniones personales	
		Ausencia de respuesta ante pedidos de información	Ausencia de respuesta ante pedidos de información	

### **Estrategias de participación ciudadana en La Plata 2011-2015 vis 2015-2019**

La inclusión ciudadana en el ciclo de políticas públicas es uno de los componentes en los que mayores diferencias se encontraron ya que ambas gestiones se desarrollaron a partir de conceptos y prioridades diferentes. El primer ejemplo lo representa el Presupuesto Participativo en tanto política tradicional en la ciudad de La Plata y cuyo eje es la inclusión ciudadana en las decisiones públicas. En ese sentido, mientras que durante la gestión de Bruera la política se aplicó todos los años y se desarrollaron instancias como el Reglamento Participado y su re-jerarquización de programa a Secretaría, Garro decidió sólo aplicarlo en 2017 reemplazando las asambleas por una plataforma web. El mismo camino se repitió con

los Foros de Seguridad o el Parlamento de las Mujeres, ambos discontinuados entre 2015 y 2019.

No obstante, el organigrama identificado durante la gestión de Julio Garro muestra diversas áreas que, desde sus funciones u objetivos, se proponen generar instancias de participación ciudadana. A su vez, se reconocen los talleres participativos tanto para el plan 2030 como para el COU como instancias superadoras.

Uno de los pocos puntos en común fue la no aplicación o la aplicación deficitaria de la Banca 25 como instancia de articulación e incidencia ciudadana desde el Concejo Deliberante.

Ligado al componente anterior, los canales de interacción fueron principalmente unidireccionales, sin respuesta ante los pedidos o comentarios de los usuarios y, en muchos casos, informales (con ausencia de registro de lo allí sucedido). A su vez, ambas gestiones sostuvieron los canales tradicionales como el mail, el teléfono y los formularios online (como el Sistema de Atención Vecinal). Un elemento similar identificado en el período fueron los temas vinculados a la construcción de espacios de escucha y recepción de demandas de las mujeres e instituciones civiles en pos de la lucha contra la violencia de género.

Las diferencias estuvieron principalmente en la eliminación de instancias asamblearias como los foros de seguridad y el Presupuesto Participativo.

Finalmente, en relación al acceso a la información pública como elemento de fortalecimiento de la participación, es posible identificar que ambas gestiones, más allá de las transformaciones tecnológicas en la web, presentan información propagandística o publicitaria. Escasas oportunidades en las que el municipio brinda datos concretos, pertinentes, actualizados y en formato abierto frente a un predominio de noticias sin explicaciones que empoderen al ciudadano. Se reitera la inexistencia de normas específicas que promuevan espacios o canales de solicitud de información pública, así como la falta de respuesta ante pedidos formales por parte de los concejales de la oposición. A su vez, ambas gestiones dieron prioridad a la información a través de la web y los medios locales.

En cuanto a las diferencias principales, es posible mencionar la incorporación del Portal de Datos Abiertos y las Declaraciones Juradas Patrimoniales por parte del gobierno de Garro

frente a la ausencia de un espacio de centralización de los datos públicos durante la gestión de Bruera. Por otro lado, la eliminación de instancias asamblearias propiciada por Garro, impidió el aprovechamiento de las mismas como instancia de articulación, diálogo e información entre vecinos y gobernantes.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro refleja las similitudes y diferencias entre ambas gestiones según cada uno de los componentes de la participación ciudadana y el corpus seleccionado.

ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDDANA		LA PLATA	
COMPONENTE	CORPUS	BRUERA 2011-2015	GARRO 2015-2019
PARTICIPACIÓN EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	SITIO WEB	Presupuesto Participativo: asambleas y votación de 2012 a 2015	Presupuesto Participativo: eliminación de las asambleas. Presentación y votación virtual (solo 2017)
		Reglamento Participado	
		Sistema municipal de Prevención y Protección	
		Foros de Seguridad	Se descontinuaron los Foros de Seguridad
	DIGESTO	Ordenanza de creación de las jornadas del Parlamento de las Mujeres	Ninguna norma específica
			Ausencia de modificación normativa del Presupuesto Participativo
	ORGANIGRAMA	El Presupuesto Participativo (fue programa y luego Secretaría)	El PP fue solo programa y desapareció de hecho
		Ningún área identificable	Diversas áreas tienen entre sus funciones la participación y el aporte en la política pública
	PORTALES DE NOTICIAS	Informe negativo del funcionamiento de la Banca 25	No se aplicó la Banca 25
	INFORMANTES CLAVE	Intento de articulación del Presupuesto Participativo con otras políticas públicas	PP sólo como instrumento a distancia de presentación y votación de proyectos
Reuniones informales como instrumento principal para dialogar y recibir propuestas		Reuniones programadas por el municipio tanto en territorio como en los espacios institucionales	
Canales formales para la participación		Preeminencia de herramientas y canales digitales para la participación	
CANALES DE INTERACCIÓN	SITIO WEB	Predominio de espacios unidireccionales/buzón de sugerencias	Predominio de espacios unidireccionales
		Canales tradicionales (mail, teléfono, oficinas y redes sociales)	Canales tradicionales (mail, teléfono, oficinas y redes sociales)
		Sistema Único de Atención	Sistema de Atención al Vecino
		Encuentros cara a cara (modelo asambleario), pero sin registro oficial	Encuentros institucionales con registro audiovisual de lo sucedido
		Foros de Seguridad	Discontinuidad de los foros de seguridad
	Asambleas del Presupuesto Participativo	Eliminación de las asambleas del Presupuesto Participativo	
DIGESTO	Parlamento de las Mujeres	Ordenanza 11769/18 mediante la cual se convoca a mujeres e instituciones para trabajar en pos de la erradicación de la violencia de género	

	PORTALES DE NOTICIAS	Foros vecinales	Reuniones vecinales
			Inauguración de l CAV
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	SITIO WEB	Elección del jefe de la Policía Local	
		Predominio de información propagandística/publicitaria	Predominio de información propagandística/publicitaria
		Formato cerrado de la información	Formato cerrado de la información con algunas excepciones puntuales
		Ausencia de un portal que centralice la información	Portal de datos abiertos (información desactualizada u poco relevante)
		Carencia de datos	COU y Plan Estratégico 2030 representan excepciones a la falta de información
	DIGESTO	Ninguna norma específica	Ninguna norma específica
			Adhesión a las DDJJ
	INFORMANTES CLAVE	Ausencia de respuesta ante los pedidos de información pública de la oposición	Ausencia de respuesta ante los pedidos de información pública de la oposición
		Canales tradicionales para que el vecino se informe	Canales tradicionales para que el vecino se informe
		Preeminencia de los medios locales	Preeminencia de los medios locales a través de una comunicación centralizada

### **Estrategias de transparencia Berisso 2011-2015 vis 2015-2019**

En relación a la rendición de cuentas, las similitudes registradas luego del análisis del corpus dieron cuenta, al igual que en el caso anterior, del predominio de la información de tipo propagandístico o noticioso, sin presencia de datos relevantes que impacten en posibles instancias de control. Esto se identifica, sobre todo, a la hora de evaluar los anuncios sobre obras públicas. En ambos períodos se identificaron excepciones a lo anteriormente señalado: el Plan Regular de Forestación Urbana 2013-2016 durante la gestión Slezack y el Programa de Fortalecimiento Institucional propuesto por Jorge Nedela.

Otro elemento común en ambos períodos tiene que ver con la ausencia de normas específicas sobre rendición de cuentas, junto con la preeminencia de Ordenanzas de tipo fiscales o recaudatorias. A su vez, ninguna de las gestiones contó con áreas específicas sobre control más allá de las tradicionales de carácter interno.

Finalmente, fue posible identificar que en ambos períodos se registraron iniciativas y proyectos (incluso consensuados con la oposición) sobre la creación de un área de transparencia (Slezack) y de gobierno abierto y oficina anticorrupción (Nedela). En ninguno de los casos fue posible avanzar y concretar las iniciativas.

En cuanto a las diferencias registradas, las mismas tuvieron que ver, en un primer momento, con las características de la web (1.0 para la gestión Slezak y 2.0 en el caso de Nedela), lo cual repercutió en la presencia de mayor cantidad de instancias interactivas, pero no de datos. Durante la primera etapa se identificó la presencia de links destinados a brindar información sobre proveedores y contratistas que la gestión de Nedela eliminó.

Otra diferencia identificada fue la ausencia de publicidad de los Presupuestos durante la gestión de Slezak frente a la presencia de los documentos correspondientes a los ejercicios 2017, 2018 y 2019 de Nedela. En esa misma línea, durante el segundo período puede observarse un link para los llamados a licitaciones públicas que antes no estaban y la publicación de la declaración Jurada Patrimonial del Intendente durante 2019.

En cuanto a los canales de interacción, ambas gestiones priorizaron los canales tradicionales (mail, teléfono, oficinas gubernamentales y medios locales) como espacios de difusión de información y convocatorias. Se observan escasas respuestas y registros de verdaderos procesos de intercambio constructivos. Uno de los pocos espacios comunes, aunque discontinuo entre los períodos fue el Consejo Municipal de la Mujer. A su vez, se identifican diversos canales digitales disponibles para facilitar trámites tributarios o el acceso a ordenanzas fiscales.

Finalmente, el Presupuesto Participativo fue un caso peculiar ya que, si bien en 2012 el programa se ejecutó, luego de ello no volvió a ser aplicado, ni por la gestión Slezak (informó de su suspensión en 2013) ni por la encabezada por Jorge Nedela. Otro caso similar tiene que ver con la Banca Abierta al Ciudadano la cual se constituye como un espacio de interacción en el marco del Concejo Deliberante pero que durante el primer período no se aplicó y en el segundo sólo en 2018 y sin proyectos presentados.

Sobre los aspectos diferenciadores, es posible señalar que durante la gestión Slezak no se aplicaron los Foros de Seguridad mientras que para la gestión Nedela fueron re lanzados y constituyeron un espacio relevante como instancia de diálogo con el vecino. Por otro lado, si bien no se registran normas específicas, sólo durante la gestión Slezak se identifica la creación del Consejo Municipal de la Mujer. También pudo identificarse que la gestión encabezada por Slezak priorizó los encuentros informales con vecinos y asociaciones,

mientras que Nedela dio mayor lugar a reuniones de tipo institucional, generalmente en espacios oficiales.

El último componente se relaciona con el acceso a la información pública, el cual dio cuenta del predominio de información noticiosa o propagandística, así como la ausencia de normas específicas que regulen el tema (más allá de ciertas intenciones de concretar proyectos consensuados). A su vez, en ninguna de las gestiones se identifican datos relevantes, actualizados y en formato abierto que constituyan insumos para un verdadero control de la gestión pública.

En cuanto a las diferencias, es posible mencionar que la gestión de Nedela logró impulsar la web Honorable Consejo Deliberante Transparente como un espacio de recolección y puesta a disposición de Ordenanzas, proyectos, expedientes y notas que constituyó un avance en la materia. En esa misma línea, la adhesión al sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales fue otro avance, aunque sólo se publicó la correspondiente al Intendente en 2019.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro refleja las similitudes y diferencias entre ambas gestiones según cada uno de los componentes de la transparencia y el corpus seleccionado.

ESTRATEGIAS DE TRANSPARENCIA		BERISSO	
COMPONENTE	CORPUS	SLEZACK 2011-2015	NEDELA 2015-2019
RENDICIÓN DE CUENTAS	SITIO WEB	Formato web 1.0	Formato web 2.0
		Predominio de información propagandística/publicitaria	Predominio de información propagandística/publicitaria
		Listado de proveedores y contratistas municipales	Ausencia de listado de proveedores y contratistas municipales
		No se registran llamados a licitaciones	Publicación de algunos llamados a licitaciones
			Declaraciones Juradas Patrimoniales 2019
		No se publicaron los Presupuestos anuales	Presupuestos 2017, 2018, 2019 e informes de situación financiera
		Publicidad de obras y programas, pero sin explicación del uso de los fondos ni instancias de control externo	Publicidad de obras y programas, pero sin explicación del uso de los fondos ni instancias de control externo
	ORGANIGRAMA	Ningún área específica más allá de los órganos tradicionales	Ningún área específica más allá de los órganos tradicionales
		Áreas del municipio sin funciones y/o misiones	Algunas áreas presentan el detalle de funciones y/o misiones. Las que se relacionan con el control, lo hacen desde una mirada recaudatoria
	DIGESTO	Ninguna norma específica	Diversas normas específicas y secundarias
		Priman las ordenanzas fiscales	Presencia de ordenanzas fiscales
		Excepción: Plan Regular de Forestación Urbana 2013-2016	Ejemplo positivo: programa de fortalecimiento institucional (2017)
	PORTALES DE NOTICIAS	Rechazo de las rendiciones de cuenta 2013 y 2014	Aprobación de las rendiciones de cuenta, pero con objeciones

		Proyecto consensado para la creación de un área de transparencia	Proyecto de gobierno abierto y oficina anticorrupción
CANALES DE INTERACCIÓN	SITIO WEB	Predominio de reuniones vecinales formales e informales	Ocasionalmente se desarrollaban reuniones vecinales formales e informales
		Avances tecnológicos en la relación con el vecino, pero en términos fiscales y recaudatorios	Avances tecnológicos en la relación con el vecino, pero en términos fiscales y recaudatorios
		Predominio de canales tradicionales (mail, teléfono y oficinas). Vínculo unidireccional.	Además de los canales tradicionales, se incorporaron las redes sociales y un programa de TV propio.
		Ausencia de foros de seguridad	Re lanzamiento de los foros de seguridad y el Consejo Municipal de Seguridad
		Asambleas del Presupuesto Participativo solo en 2012	Nunca se aplicó el Presupuesto Participativo
	DIGESTO	Ninguna norma específica	Ninguna norma específica
		Creación del Consejo Municipal de la Mujer	
	PORTALES DE NOTICIAS	Predominio de reuniones informales	Ocasionalmente se desarrollaban reuniones vecinales formales e informales
		Reunión del consejo Municipal de la Mujer	Reunión del consejo Municipal de la Mujer
		No se aplicaron los Foros de seguridad	Foros de Seguridad
No se aplicó la Banca Abierta al Ciudadano		Banca Abierta al Ciudadano solo en 2018	
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	SITIO WEB	Predominio de notas y noticias propagandísticas.	Predominio de notas y noticias propagandísticas.
		Ausencia de datos que den cuenta del uso de los fondos	Presencia de algunas explicaciones a través de los presupuestos e informes financieros
		Licitaciones públicas, pero con escasa información	Licitaciones públicas, pero con escasa información
			DDJJ 2018
		Ausencia de un espacio de acceso a la información	Web Honorable Concejo Deliberante Transparente
	DIGESTO	Ninguna norma específica	Ninguna norma específica
			Algunas normas que se relacionan indirectamente
	INFORMANTES CLAVE	Proyectos para transparentar la información que nunca se aprobaron	Proyectos para transparentar la información que nunca se aprobaron
		No se aplicaron los Foros de seguridad	Foros de seguridad como fuente de información
			Agenda de gobierno abierto no aplicada por falta de recursos

### Estrategias de participación ciudadana Berisso 2011-2015 vis 2015-2019

El primer componente comparado en términos de participación ciudadana, fue su inclusión dentro del ciclo de política pública. La primera similitud llamativa se relaciona con la discontinuidad del Presupuesto Participativo como instancia de articulación e incidencia ciudadana. Más allá de su aplicación en 2012, llamativamente se dejó de aplicar en 2013 y la gestión Nedela nunca lo aplicó (según sus propias declaraciones por falta de fondos). Algo similar sucedió con la Banca Abierta al Ciudadano que casi no muestra resultados.

Otro elemento común tiene que ver con la falta de normas específicas, más allá de algunas que mencionan la importancia de la participación del vecino. En esa misma línea, pareciera que ambas gestiones utilizaron las reuniones vecinales (a veces formales, muchas otras informales) como canales de vinculación y articulación de demandas.

En cuanto a las diferencias, es posible señalar que las mismas tuvieron que ver con la aplicación de políticas puntuales de una gestión respecto de la otra. Mientras que Sle Zack desarrolló (con cierta discontinuidad) instancias como el Consejo Municipal de la Mujer, el Consejo Municipal de la Juventud y el Presupuesto Participativo 2012, Nedela relanzó los Foros de Seguridad y convocó en 2018 a la Banca Abierta al Ciudadano. De hecho, a través de los Foros se identificaron algunas decisiones en base a las propuestas vecinales (como el reordenamiento de los patrullajes). Otro ejemplo similar, pero como consecuencia de la aplicación de la web HCD Transparente, fue la declaración de la emergencia en seguridad como consecuencia de un pedido vecinal.

Respecto de los canales de interacción, es posible identificar como patrón común, la ausencia de espacios destinados a tal fin, ya que los canales tradicionales no brindan posibilidades de interacción ni dan cuenta del resultado de un pedido, demanda o sugerencia. El Consejo Municipal de la Mujer tuvo convocatorias en ambos períodos, pero en ninguna ocasión se registran consecuencias que den cuenta de la influencia en las decisiones públicas.

A su vez, mientras que durante el primer período primaron los encuentros informales y las reuniones vecinales, la segunda etapa complementó esos encuentros con algunos canales formales como los Foros de Seguridad.

Finalmente, en relación al acceso a la información para la participación, ambas gestiones carecieron de espacios o instrumentos concretos sobre el tema, principalmente como instancias a favor del ciudadano. En términos generales, los gobiernos brindaron información propagandística, noticias sobre las acciones cotidianas y estratégicas, pero sin datos que empoderen al ciudadano. A su vez, la falta de acceso a cierto de la información disponible también complejiza las posibilidades de reutilización.

Ambas gestiones presentaron dificultades para responder a las demandas o pedidos formales de acceso a la información, ya sea por decisión política (tal como señala Nedela durante su

mandato como concejal) o por dificultades tecnológicas y financieras para construir los espacios.

Algunos elementos diferenciadores tienen que ver con acciones desarrolladas por la gestión Nedela en relación a las Declaraciones Juradas patrimoniales, la web del HCD Transparente, los Foros de Seguridad como instancia de información al vecino y la publicación esporádica de los Presupuestos e informes financieros. En el caso de Sle Zack se destacan ciertos links en la web sobre obras hidráulicas y estratégicas en donde se observa un detalle de lo realizado y datos concretos.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro refleja las similitudes y diferencias entre ambas gestiones según cada uno de los componentes de la participación ciudadana y el corpus seleccionado.

ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA		BERISSO	
COMPONENTE	CORPUS	SLEZACK 2011-2015	NEDELA 2015-2019
<b>PARTICIPACIÓN EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	SITIO WEB	Presupuesto Participativo solo en 2012	Nunca se aplicó el Presupuesto Participativo
		Consejo Municipal de la juventud	No se aplicó
		Consejo Municipal de la Mujer	No se aplicó
		No hubo Foros de Seguridad	Aplicación de los Foros de Seguridad
		Sin canales directos para presentar demandas	HCD Transparente como canal para presentación de demandas (expedientes)
		No se aplicó la Banca Abierta al Ciudadano	Relanzamiento de la Banca Abierta al ciudadano, aunque sin resultados y por única vez
	DIGESTO	Ninguna norma específica	Ninguna norma específica
		No se registran decisiones iniciadas por la ciudadanía	La declaración de la emergencia en seguridad fue motivada por un expediente presentado por la ciudadanía
		Diversas ordenanzas que ponderan la participación ciudadana, aunque no establecen instrumentos	Convenios para el fortalecimiento de la participación ciudadana
	ORGANIGRAMA	Presupuesto Participativo solo en 2012	No se aplicó
		Consejo Municipal de la juventud	No se aplicó
		Consejo Municipal de la Mujer	No se aplicó
	PORTALES DE NOTICIAS	Reuniones informales	Reuniones informales
	INFORMANTES CLAVE	Partidización del PP y de la Banca Abierta al Ciudadano	Foros de Seguridad
			Se destaca la Banca Abierta, aunque sin proyectos
			Reconfiguración de los patrullajes como consecuencia de la participación ciudadana en los foros de seguridad

<b>CANALES DE INTERACCIÓN</b>	SITIO WEB	Ausencia de canales específicos	Ausencia de canales específicos
		Primar los canales tradicionales como el 0800 y el formulario electrónico	Primar los canales tradicionales como el 0800 y el formulario electrónico a los que se suman las redes sociales, el canal municipal
		Asambleas del PP solo en 2012	Sin asambleas del PP
		Consejo Municipal de la Mujer, pero sin resultados	Consejo Municipal de la Mujer, pero sin resultados
			Relanzamiento de los foros de seguridad
	DIGESTO	Ninguna norma específica	Ninguna norma específica
PORTALES DE NOTICIAS	Reuniones informales		
		Foros de Seguridad	
<b>ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</b>	SITIO WEB	Predominio de información propagandística/publicitaria	Predominio de información propagandística/publicitaria
		Formato de ventanilla de trámite	Guía de trámites
		Excepciones: link de llamado a licitaciones, obras estratégicas y obras hídricas	
			HCD Transparente
		Sin publicación de los presupuestos	Presupuesto 2019
		Ausencia de datos y/o de canales para solicitarlos	Ausencia de datos y/o de canales para solicitarlos
	DIGESTO	Sin normas específicas	Sin normas específicas
			Adhesión a las DDJJ
	INFORMANTES CLAVE	Pedidos de informe nunca respondidos	Se reconocen limitaciones tecnológicas y financieras para brindar información
			Reuniones vecinales
			Foros de Seguridad
	PORTALES DE NOTICIAS	Suspensión del Presupuesto Participativo 2013	Nunca se informó nada sobre el PP

### **Estrategias de transparencia en Avellaneda 2011-2015 vis 2015-2019**

El municipio de Avellaneda, en tanto caso testigo, implica la comparación entre dos gestiones conducidas por el mismo Intendente, aunque en contextos políticos disímiles, de ahí la relevancia de la sistematización propuesta.

En relación al componente rendición de cuentas, al igual que el resto de los municipios, se identifica la preeminencia de información de carácter propagandístico o publicitario, principalmente a través de la web local (en el primer mandato con formato 1.0 y en el segundo 2.0). Lo anterior implica que a lo largo de todo el período fuesen escasas las oportunidades de encontrar datos e información pertinente, actualizada y en formato abierto que diese cuenta del uso de los fondos públicos.

Otro elemento común fue la ausencia de las rendiciones de cuenta y los presupuestos anuales. Por el contrario, anualmente se registran documentos que dan cuenta de la memoria general y financiera del municipio. En esa línea, a la hora de analizar las áreas gubernamentales, la mayoría de ellas se relacionan con el control desde una mirada impositiva o fiscal.

Otra situación que se repitió durante los ocho años de gestión fue la ausencia de la digitalización del Digesto municipal ni la publicación de los Decretos del Ejecutivo (salvo contadas excepciones).

En cuanto a las diferencias, tal vez las más significativas tengan que ver con la ausencia de áreas específicas vinculadas a la rendición de cuentas en sentido amplio durante el primer período frente a lo acontecido en el segundo. En ese sentido se destacan la creación del Programa Avellaneda Transparente y la Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional.

A la hora de analizar el componente canales de interacción, los mismos se basaron en los espacios tradicionales como los teléfonos, mails, oficinas gubernamentales y formularios online, aunque no se registran las respuestas o interacciones producto de los mismos. Otro elemento común fue la convocatoria constante al vecino a relacionarse con el Municipio en diferentes circunstancias. Tanto desde los Foros de Seguridad, las asambleas del Presupuesto Participativo, hasta la firma de petitorios o reuniones informativas. No obstante, al igual que los canales tradicionales, no se registran resultados concretos de esa interacción, más allá de las notas periodísticas.

Finalmente, en relación al acceso a la información pública, se reconoce como elemento compartido, la ausencia de un espacio centralizado para el acceso y/o solicitud de información pública, así como el carácter propagandístico de lo transmitido por el municipio. Una sutil diferencia de lo anterior se identifica durante el segundo mandato en donde, los primeros dos años tuvo mayor protagonismo la información sobre programas de gestión, mientras que los últimos dos se volvió a la lógica noticiosa.

Otro elemento también común, fue la ausencia de normas digitalizadas al alcance sencillo de la ciudadanía y la reiterada referencia de ex funcionarios respecto de la posibilidad de informarse asistiendo a las sesiones o realizando pedidos formales a través de la mesa de

entradas del municipio. En ese marco, fueron los medios locales y las reuniones vecinales las instancias que mayormente se aplicó para brindar información y generar respuestas ante los pedidos vecinales. A su vez, los Foros de Seguridad y las asambleas del Presupuesto Participativo fueron, durante todo el período, espacios que permitieron brindar explicaciones sobre las decisiones públicas.

En cuanto a las diferencias registradas en el período analizado, se destaca la multiplicación de contenido audiovisual propuesto durante el segundo mandato de Ferraresi, a partir de las experiencias y el relato de los vecinos. También en ese período se registró una mejora en la calidad de los documentos suministrados por el gobierno a través de la web local (por ejemplo, el reemplazo de imágenes pegadas en la página por archivos pdf).

A modo de síntesis, el siguiente cuadro refleja las similitudes y diferencias entre ambas gestiones según cada uno de los componentes de la transparencia y el corpus seleccionado.

ESTRATEGIAS DE TRANSPARENCIA		AVELLANEDA	
COMPONENTE	CORPUS	FERRARESI 2011-2015	FERRARESI 2015-2019
RENDICIÓN DE CUENTAS	SITIO WEB	Formato web 1.0	Formato web 2.0
		Predominio de información propagandística/publicitaria	Predominio de programas y políticas hasta el 2018 y luego predominio de información propagandística/publicitaria
		Los datos o información presentadas suelen estar en baja calidad y no toda disponible para su reutilización	Los datos o información presentadas suelen estar en baja calidad y no toda disponible para su reutilización
		Presencia de algunas noticias con información financiera, pero sin ampliación de la misma	
		Memoria general e informes financieros 2013, 2014 y 2015	Se mantiene la información financiera
		Publicidad de los llamados a licitaciones	Desaparece el link con los llamados a licitaciones
		Ausencia de las rendiciones de cuentas	Ausencia de las rendiciones de cuentas
		Excepción: programa nacional con financiamiento del BID	
			Programa Avellaneda Transparente
	ORGANIGRAMA	Ninguna área específica	Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional
		Las áreas que indirectamente se relacionan con el control, lo hacen desde una mirada impositiva o fiscal	Las áreas que indirectamente se relacionan con el control, lo hacen desde una mirada impositiva o fiscal
	DIGESTO	No fue posible acceder a las normas	No fue posible acceder a las normas
	PORTALES DE NOTICIAS	Sanción de ordenanzas tributarias y fiscales	Programa Avellaneda Transparente
Denuncia por la rendición de cuentas 2011		Creación de la Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional	
CANALES DE INTERACCIÓN	SITIO WEB	Predominio de canales tradicionales (mail, teléfono, oficinas y redes sociales). Vínculo unidireccional.	Predominio de canales tradicionales (mail, teléfono, oficinas y redes sociales). Vínculo unidireccional.

		Blog con comentarios de los vecinos	
		Proyecto de modernización mediante el préstamo del BID para un canal de recepción de denuncias	Sistema de Atención al Vecino mediante un 0800 y un formulario online
		Excepción: foros de seguridad y Presupuesto Participativo	Excepción: foros de seguridad y gobierno participativo
	DIGESTO	No fue posible acceder a las normas	No fue posible acceder a las normas
	PORTALES DE NOTICIAS	Convocatorias permanentes a vecinos para asambleas y reuniones	Convocatorias permanentes a vecinos para los foros de seguridad, las asambleas del PP
		Ausencia de resultados de las reuniones	Ausencia de resultados de las reuniones
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	SITIO WEB	Ausencia de espacios específicos para el acceso a la información	Ausencia de espacios específicos para el acceso a la información
		Predominio de información propagandística/publicitaria	Predominio de programas y políticas hasta el 2018 y luego predominio de información propagandística/publicitaria
		Espacio para noticias, revista MDA, flyers y diversas instancias de transmisión de información unidireccional	Espacio para noticias, revista MDA, flyers, programa de TV y diversas instancias de transmisión de información unidireccional
		Escaso contenido audiovisual	Aumento sustancial del contenido audiovisual con protagonismo del vecino
		Ausencia de normas publicadas (solo algunos Decretos)	Ausencia de normas publicadas (solo algunos Decretos)
		Ausencia de información sobre las funciones y actividades de las áreas municipales	Escasa información sobre las funciones y actividades de las áreas municipales
		Formato cerrado de la información	Predominio del formato cerrado de la información
		Excepción: página de la secretaría de seguridad	Excepción: página del gobierno participativo y de la secretaría de seguridad
	DIGESTO	No fue posible acceder a las normas	No fue posible acceder a las normas
	INFORMANTES CLAVE	Resistencia a la creación de un Digesto Digital	Falta de un Digesto digital
		Predominio de acceso a la información tanto presenciando sesiones del CD como solicitando formalmente por mesa de entrada	Predominio de acceso a la información tanto presenciando sesiones del CD como solicitando formalmente por mesa de entrada. Incorporación de las asambleas del PP como canales de información
		Ausencia de respuesta del Ejecutivo a los pedidos de informe	Ausencia de respuesta del Ejecutivo a los pedidos de informe
		Foros de seguridad	Foros de seguridad y gobierno participativo
		Reuniones informales	Reuniones informales

### **Estrategias de participación ciudadana en Avellaneda 2011-2015 vis 2015-2019**

Las decisiones vinculadas a la participación ciudadana representaron las que mayores diferencias generaron entre las gestiones de gobierno. Más allá de las políticas implementadas, se evidencia un cambio de concepción respecto de los modos de vinculación e inclusión ciudadana como parte del gobierno.

Respecto del componente inclusión en el ciclo de política pública, las principales similitudes fueron el sostenimiento de las asambleas del Presupuesto Participativo, los Centros de Atención al vecino, los Foros de Seguridad y las convocatorias a la firma de petitorios (sobre temas de seguridad).

A la hora de analizar las diferencias, resultó sustancial la decisión de crear, en 2018, el área de Gobierno Participativo como instancia superadora y articuladora del programa Presupuesto Participativo. Esto implicó un cambio cualitativo significativo que permitió incorporar al vecino a diferentes instancias decisorio, no sólo del programa en cuestión sino interactuar con otras áreas municipales. A su vez, durante la segunda gestión, Ferraresi creó diversas áreas cuyas funciones, directa o indirectamente, promueven o incentivan la participación ciudadana. Ello contrasta con la escasa presencia de áreas vinculadas con la inclusión (sólo la banca 25 y el Concejo Deliberante Estudiantil).

También se registran decisiones que implican la convocatoria ciudadana para influir en la presentación final de planes o programas como el Plan de Forestación en 2018.

En relación a los canales de interacción (necesarios para la inclusión ciudadana), se registraron notas e informes oficiales que dan cuenta, para ambos mandatos, de la importancia de la consulta ciudadana y su participación. No obstante, primaron los canales tradicionales, de carácter unidireccionales y sin resultados concretos de las interacciones (las excepciones fueron la Secretaría de Seguridad y el Gobierno Participativo).

Otra instancia compartida fue la convocatoria (a veces a través de asambleas, otras mediante convocatorias online) a vecinos para apoyar pedidos o decisiones gubernamentales.

En cuanto a las diferencias, durante el primer mandato se registraron algunas áreas o programas que luego se discontinuaron como las Escuelas de Participación Ciudadana o el Consejo de Participación Democrática. A su vez, durante la segunda gestión se reforzaron las asambleas tanto del Presupuesto Participativo como los Foros de Seguridad.

Finalmente, en relación al acceso a la información pública, resulta un punto en común la ausencia de espacios específicos para acceder a la información, así como el carácter esencialmente propagandístico o publicitario de lo informado. Se destaca la falta de datos precisos, actualizados y abiertos que permitan empoderar al ciudadano (la falta de un Digesto digital es un ejemplo). Tal como se sostuvo en reiteradas oportunidades, tanto la Secretaría de Seguridad como el Presupuesto Participativos representan sendas excepciones ya que brindaron mayor cantidad y calidad de información.

A su vez, durante todo el período se observa la utilización permanente de la web institucional y los medios locales como canales de transmisión de información, ideas y propuestas.

En relación a las diferencias, durante el segundo mandato de Ferraresi, se observan diferentes iniciativas que buscaron generar un marco de mayor apertura de la información pública como fueron los programas de Acceso a la Información Pública y Avellaneda Transparente. No obstante, respecto del primero no fue posible encontrar ningún resultado y del segundo sólo se observa la publicación de un decreto del Ejecutivo y las audiencias con el Intendente.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro refleja las similitudes y diferencias entre ambas gestiones según cada uno de los componentes de la participación ciudadana y el corpus seleccionado.

ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA		AVELLANEDA	
COMPONENTE	CORPUS	FERRARESI 2011-2015	FERRARESI 2015-2019
PARTICIPACIÓN EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	SITIO WEB	Asambleas del Presupuesto Participativo	Asambleas del Presupuesto Participativo + Gobierno Participativo
		Convocatoria a firmar petitorio por la policía local	Convocatoria a firmar petitorio por los fondos de la policía local
		Foros de Seguridad	Foros de Seguridad
		CAV	CAV
			Plan de Forestación
	DIGESTO	No se pudo acceder	No se pudo acceder
	ORGANIGRAMA	Presupuesto Participativo	Gobierno Participativo
		Secretaría de Seguridad	Secretaría de Seguridad
			Dirección de Juventud, Participación y Cultura
			Consejo de Participación Democrática
			Dirección de Programas de Participación Democrática
			Observatorio Social de Políticas Públicas
			Secretaría de Gestión Ciudadana
		Entre las funciones de las áreas no se menciona la participación	Casi no se identifican funciones de las áreas
	PORTALES DE NOTICIAS	Escuela de Participación Comunitaria en Seguridad	
		Foros de Seguridad	Foros de Seguridad
		Concejo Deliberante Estudiantil	
		Banca 25	
	INFORMANTES CLAVE	Asambleas del Presupuesto Participativo politizadas	
		Presupuesto Participativo	Jerarquización del PP a través del Gobierno Participativo

CANALES DE INTERACCIÓN	SITIO WEB	Notas que reflejan la voluntad del gobierno de brindar espacios de participación	Notas que reflejan la voluntad del gobierno de brindar espacios de participación, sobre todo a través de reuniones en territorio
		Predominio de canales tradicionales (mail, teléfono, oficinas y redes sociales). Vínculo unidireccional.	Predominio de canales tradicionales (mail, teléfono, oficinas y redes sociales). Vínculo unidireccional.
		Concepción de la participación más como aprovechamiento de las políticas (culturales, deportivas, recreativas) que como co-producción	Cambio de la concepción de la participación hacia una mirada más cercana a la co-producción
		Tanto la Secretaría de Seguridad como el Presupuesto Participativo muestran más canales de vinculación y mayor interacción	Tanto la Secretaría de Seguridad como el Gobierno Participativo muestran más canales de vinculación y mayor interacción
		Asambleas del presupuesto Participativo, aunque sin información registrada	Asambleas del presupuesto Participativo con mayor información registrada, sobre todo con contenido audiovisual
	DIGESTO	No se pudo acceder	No se pudo acceder
	PORTALES DE NOTICIAS	Escuelas de Participación Ciudadana	
Convocatoria para integrar los Foros de Seguridad		Convocatoria para integrar los Foros de Seguridad	
Consejo de Participación Democrática			
		Convocatoria para la firma de un petitorio para la reapertura de la escuela de la Policía Local	
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	SITIO WEB	Ausencia de espacios específicos para el acceso a la información	Ausencia de espacios específicos para el acceso a la información
		Predominio de información propagandística/publicitaria	Predominio de información propagandística/publicitaria, sobre todo entre 2018 y 2019
		Información en formato cerrado. Predominio de imágenes escaneadas en mala calidad	Información en formato cerrado. Parte de la misma se encuentra descargable en formato pdf
		Ausencia de un Digesto digital	Ausencia de un Digesto digital
		Excepciones: Presupuesto Participativo y Secretaría de Seguridad	Excepciones: Presupuesto Participativo, el Consejo Vecinal y la Secretaría de Seguridad
	DIGESTO	No se pudo acceder	No se pudo acceder
	INFORMANTES CLAVE	Se informaba a través de los medios locales, la mesa de entradas y las reuniones con vecinos	Se informaba a través de los medios locales, la mesa de entradas, las reuniones con vecinos, la web local y las redes sociales
		Asambleas del PP y los Foros de Seguridad	Asambleas del PP, redes constituidas a partir del Gobierno Participativo y los Foros de Seguridad
	PORTALES DE NOTICIAS		Lanzamiento de un programa de acceso a la información pública (no hay resultados posteriores)
			Programa Avellaneda transparente (sin información)

### Estrategias de transparencia en La Plata, Berisso y Avellaneda

A la hora de comparar las estrategias de transparencia entre los municipios durante todo el período, es necesario conjugar, por un lado, las decisiones políticas adoptadas por cada gobierno (tanto las estratégicas como las cotidianas). Por otro lado, cómo esas decisiones se entrecruzan con las dimensiones electoral (a través de la imposición de temas de agenda, discurso e imagen) y gubernamental (a través de los niveles que conforman el mito de

gobierno) con el objeto de registrar similitudes o diferencias más allá del color político de turno.

En ese sentido, la presencia de lógicas informativas de carácter propagandístico casi sin datos relevantes, actualizados y en formato abierto, fue una nota distintiva durante todo el período. Independientemente de las promesas de campaña o de la imposición de ciertos temas por parte del espacio cambiamos como lo fue el de la transparencia y la rendición de cuentas (como lucha contra la corrupción), fueron escasos los espacios que cumplieron con ello. Incluso, en momentos donde se registran programas o instancias de mayor apertura de la información (como el programa Avellaneda Transparente o la Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional, la web HCD Transparente, el Portal de Datos Abiertos o las declaraciones Juradas Patrimoniales), las mismas adolecen de datos contundentes que empoderen al ciudadano o que brinden explicaciones sobre el uso de los fondos públicos.

Se evidencia el uso prioritario de canales tradicionales de vinculación e información como los mails, teléfonos, reuniones en oficinas públicas o barrios, redes sociales, medios locales de comunicación y, sobre todo en el segundo período, contenido audiovisual de producción propia.

Otro elemento que identifica a todas las gestiones es la preeminencia de instancias informales y sin registro de vinculación con la ciudadanía, muchas de ellas con el objeto de brindar explicaciones o informar acciones de gestión. Más allá de la importancia de generar encuentros con instituciones y vecinos, el problema radica en la falta de registro y de institucionalización de lo allí dialogado.

Por otro lado, salvo contadas excepciones (como el Gobierno Participativo en Avellaneda o los talleres participativos en La Plata), la mayoría de los canales de interacción con el ciudadano presentan una lógica más cercana a la ventanilla de trámites que a la de un gobierno abierto. Predominan las guías de trámites y la orientación respecto de ordenanzas fiscales, pago de tasas y procedimientos administrativos vinculados al área impositiva. Este punto también se relaciona con las características 1.0 de la web que marca el primer período de análisis (pese a su transformación en todas las gestiones).

Otro aspecto común fue la ausencia de normas específicas y de órganos o áreas externas o mixtas de control. Más allá de la existencia de diversas Ordenanzas, programas, proyectos e, incluso áreas que indirectamente hacen alusión a la importancia del control ciudadano o el acceso a la información, lo cierto es que ninguna gestión logró concretar ese tipo de instancias de manera contundente.

En cuanto a los aspectos diferenciadores, es posible señalar que los mismos estuvieron vinculados, fundamentalmente, con el contexto político general, así como con cierto avance y apropiación de las tecnologías digitales. Respecto a lo primero, se evidencia que, durante el primer período, al no constituir temas de agenda ni propio ni del gobierno nacional, se registran escasas iniciativas sobre transparencia. Por el contrario, a partir de 2015 y como consecuencia de la instalación de conceptos como corrupción, transparencia, rendición de cuentas, entre otros, se identifican diversas iniciativas. En ese sentido, tanto gobiernos del espacio cambiamos como del frente para la Victoria dieron cuenta de espacios, programas o iniciativas que buscaron transparentar las decisiones públicas. En ese sentido, no fue monopolio de quienes construyeron la campaña electoral a partir de dichos conceptos, aunque se observan modos de presentación disímiles.

Para citar algunos ejemplos, es posible mencionar que Avellaneda creó un área específica sobre transparencia de la cual depende el programa Avellaneda Transparente y generó dos espacios con gran cantidad de información y datos como la página de la Secretaría de Seguridad y del Gobierno Participativo. Por otro lado, el municipio nunca digitalizó el Digesto municipal ni adhirió al sistema de declaraciones juradas patrimoniales.

Respecto a La Plata, se identifica la adhesión tanto al Portal de Datos Abiertos como al sistema de declaraciones juradas patrimoniales, aunque las áreas de seguridad y Presupuesto Participativo nunca brindaron datos concretos (de hecho, jamás se explicó por qué se discontinuó este último).

En relación a Berisso, el municipio adhirió al sistema de declaraciones juradas patrimoniales, creó una web específica como fue la HCD Transparente, firmó varios convenios orientados a promover el acceso a la información y presentó diversos proyectos que nunca fueron concretados.

Como puede observarse, todos los gobiernos, durante todas las gestiones desarrollaron, en mayor o menor medida, alguna iniciativa sobre transparencia, aunque no es menos cierto, que casi ninguna puede considerarse exitosa en cuanto a sus características, continuidad e incidencia. A su vez, las propuestas surgidas desde Cambiemos se orientaron a generar instancias de revisión sobre las acciones de las gestiones anteriores (como refuerzo de los discursos de campaña) mientras que las acciones impulsadas por Ferraresi buscaron mostrar al municipio como un ente independiente, con capacidad de autogestión frente al “abandono” de los gobiernos nacional y provincial.

### **Estrategias de participación ciudadana en La Plata, Berisso y Avellaneda**

Al igual que con las estrategias de transparencia, en términos de participación ciudadana, es posible encontrar algunos puntos en común, pero también grandes diferencias. Nuevamente se observa que las mismas no necesariamente tienen que ver con el espacio político o el contexto, sino más bien, con las realidades locales y las concepciones de cada gestión.

Como primer punto en común se destaca que todas las gestiones le otorgaron a la participación ciudadana un rol importante, tanto desde la construcción discursiva (fundamentalmente en 2015) como desde las iniciativas y políticas aplicadas. En ese sentido, fue posible identificar en todas las gestiones, diferentes Ordenanzas, proyectos o convenios que, directa o indirectamente, hacen referencia a la necesidad e importancia de involucrar al ciudadano. Tal como se sostuvo anteriormente, cuando parte de quienes son oposición, la participación se presenta como una instancia de freno, control o recuperación de lo perdido, mientras que desde el oficialismo implica una posibilidad de construir colaborativamente el futuro.

Tanto Avellaneda, a través de la convocatoria al Presupuesto Participativo o para exigir la reapertura de las escuelas de la Policía Local, como Berisso mediante convocatorias para integrar los Foros de Seguridad o La Plata a través de las asambleas del Presupuesto Participativo (2012-2015) o los talleres participativos (2018) son algunos ejemplos de lo anterior.

Otro elemento presente durante todo el período tiene que ver con la discontinuidad (salvo marcadas excepciones) de las iniciativas o políticas sobre transparencia. En Avellaneda ello

se observa con la Banca 25, la Escuela de Participación Comunitaria en Seguridad, el Concejo Deliberante Estudiantil y el Consejo de Participación Democrático. En La Plata con la Banca 25, el Parlamento de las Mujeres, el Presupuesto Participativo y los Foros de Seguridad. En Berisso con el Presupuesto Participativo, el Consejo Municipal de la Mujer, los Foros de Seguridad, los Foros de la Juventud y la Banca Abierta al Ciudadano.

En cuanto a las diferencias que se registraron durante el período, la misma tiene que ver con la continuidad de ciertas políticas a lo largo del mismo. En ese sentido, es notoria la diferencia entre Avellaneda y el resto de los municipios en tanto y en cuanto, no sólo sostuvo la política durante los ocho años, sino que la re-jerarquizó a partir de 2018. La ampliación del presupuesto Participativo en Gobierno Participativo da cuenta de una manera de entender la relación entre ciudadanía y Estado en sintonía con las propuestas de gobierno abierto.

Por otro lado, los Foros de Seguridad representaron un esquema asambleario muy utilizado por algunas gestiones, independientemente del espacio político al que representaron. Mientras que Avellaneda lo sostuvo durante todo el período (con dificultades durante el segundo), Berisso prescindió de ellos en la gestión de Sle Zack y los re inauguró con Nedela a la cabeza. Por su parte La Plata los desestimó durante la gestión de Julio Garro cuando los mismos habían sido un pilar para Bruera y sus funcionarios.

Más allá de las intenciones manifiestas, tanto desde las campañas como mediante piezas, spots y publicidades gubernamentales respecto de la importancia de la participación ciudadana, lo cierto es que fueron muy pocas las iniciativas que realmente culminaron en una incidencia real. Ello se debe, principalmente, a la falta de registros de las reuniones (tanto formales como informales), a la ausencia de un espacio concreto de acceso a la información sobre el tema (los talleres participativos en La Plata y el Gobierno Participativo en Avellaneda son excepciones) y a la discontinuidad de ciertas políticas directamente vinculadas con la incidencia ciudadana.

Además del Presupuesto Participativo en los municipios y durante el tiempo aplicado, los Foros de Seguridad en Berisso dan cuenta de decisiones surgidas desde la iniciativa popular como la reconfiguración de patrullajes o la presentación formal de un expediente que derivó en la declaración de la emergencia municipal en seguridad.

# Conclusiones



## Consideraciones y reflexiones finales

*No se exige transparencia frente a los procesos políticos de decisión, por los que no se interesa ningún consumidor. El imperativo de la transparencia sirve sobre todo para desnudar a los políticos, para desenmascararlos, para convertirlos en objeto de escándalo. La reivindicación de la transparencia presupone la posición de un espectador que se escandaliza. No es la reivindicación de un ciudadano con iniciativa, sino la de un espectador pasivo. La participación tiene lugar en forma de reclamación y queja.*

Byung-Chul H. 2014 (p. 24).

Luego de un extenso, pero fructífero recorrido a través de ocho años, cinco gestiones gubernamentales, más de 550 registros web, cerca de 100 portales de noticias, 16 discursos de apertura de sesiones, 24 entrevistas y diversas normas, proyectos y expedientes gubernamentales, fue posible alcanzar los objetivos planteados al inicio de la presente. Más allá de las dificultades encontradas a lo largo del camino recorrido y de la ausencia de datos e información que hubiesen enriquecido aún más el desarrollo analítico y comparado de la investigación, la estrategia metodológica permitió arribar a una serie de conclusiones pertinentes y en línea con las pretensiones originales.

Lo anterior permitió desarrollar el análisis de las estrategias de transparencia y participación ciudadana en los períodos 2011-2015 y 2015-2019, así como la sistematización de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental en los municipios de Berisso, La Plata y Avellaneda. A partir de ello se identificaron similitudes y diferencias, no sólo entre períodos de gobierno, sino también entre municipios y conducciones partidarias diferentes.

Esa comparación permitió observar que, pese a ciertas diferencias puntuales, existen diversos puntos en común tanto durante el primer como el segundo período de gobierno y que no necesariamente se relacionan con la ideología o construcción identitaria del espacio político ni con las narraciones de la campaña electoral. Tanto dentro de los gobiernos del Frente para la Victoria como de Cambiemos, se registran continuidades y rupturas que no se identifican

como constitutivas del discurso político previo y, en muchos casos, tampoco con las estrategias de comunicación gubernamentales.

Por otro lado, se evidencian ciertas limitaciones producto de la falta de desarrollo y apropiación de las tecnologías digitales durante el primer período analizado en todos los gobiernos. No obstante, la superación inicial de esas limitaciones durante el segundo período no derivó automáticamente en la digitalización y tecnificación de los procesos públicos de los gobiernos en análisis. Aquí entran a jugar los modos de concebir tanto la transparencia como la participación ciudadana y las resistencias (internas y externas) de la propia administración, de los recursos disponibles y del contexto político.

En definitiva, el objetivo general permitió identificar similitudes, diferencias, continuidades, rupturas y modos de concebir las estrategias en cuestión que no responden necesariamente ni a cuestiones ideológicas, ni a los temas de agenda electoral, imagen de campaña ni comunicación gubernamental. Lo que podría presumirse, a partir de los discursos e imagen de campaña de los candidatos de Cambiemos en 2015, como la apropiación de la transparencia y la participación, no logra constituirse efectivamente en un mito de gobierno e, incluso, no se limita a las gestiones gobernadas por ese espacio político.

Los objetivos específicos permitieron identificar paulatinamente, cómo se desarrollaron las estrategias de transparencia y participación ciudadana a partir del comportamiento de los componentes definidos en el marco teórico. El primero de los objetivos se orientó al análisis de las estrategias de transparencia a través del reconocimiento de instancias de rendición de cuentas, canales de interacción y el acceso a la información pública. Se buscó conocer, no sólo las acciones vinculadas a los elementos antes mencionados, sino también las concepciones presentes en los diferentes actores involucrados. Partiendo del análisis de las estrategias de comunicación electoral, durante el primer período no fue un tema de agenda, más allá de algunas menciones aisladas, de ahí que tampoco se registraron anuncios sobre el tema a lo largo de la comunicación de gobierno. Los tres candidatos a Intendente por el Frente para la Victoria en 2011 coincidieron, en mayor o menor medida, en un discurso de campaña basado, casi exclusivamente, en la continuidad del modelo nacional impulsado por Cristina Fernández de Kirchner. Hicieron foco en la continuidad de las obras públicas desarrolladas en el municipio y, sobre todo, en aquellas iniciativas apoyadas por la nación y la provincia.

De ahí que el recorrido por el corpus seleccionado diera cuenta de una lógica informativa de carácter propagandístico (esto se repitió en ambos períodos de gobierno); ausencia de normas específicas sobre transparencia (Avellaneda nunca digitalizó el Digesto); falta de información sensible, pertinente y actualizada para el control y la inclusión ciudadana (con excepciones como los informes fiscales o de situación económica); y canales de vinculación tradicionales (como el mail, los teléfonos y la mesa de entradas), pero sin respuestas públicas.

Algunas excepciones a lo antes descrito estuvieron representadas por las Asambleas del Presupuesto Participativo y los Fotos de Seguridad (en La Plata y Avellaneda), el Plan Regular de Forestación Urbana 2013-2016 (en Berisso), las obras hidráulicas y el Plan de Gestión de Emergencias (en La Plata) y las acciones derivadas del programa nacional financiado por el BID (en Avellaneda).

En el segundo mandato, los candidatos oficialistas redoblaron la apuesta en términos discursivos en relación a la continuidad del proyecto nacional, esta vez, frente a una amenaza identificada como “la derecha” que garantiza la vuelta a los 90 y la pérdida de las conquistas. El caso más significativo fue el de Avellaneda a través de la idea transmitida por Ferraresi del municipio como brazo ejecutor de las políticas nacionales. En ese marco los temas sobre transparencia no ocuparon un lugar central, sobre todo porque fue la oposición quien monopolizó ese discurso. En ese sentido, todos los candidatos de Cambiemos adoptaron la estrategia nacional en torno a la construcción contra identitaria respecto a la corrupción kirchnerista y a la idea del cambio necesario. En este caso se identificó claramente la referencia permanente a conceptos como control, corrupción, transparencia, información pública, entre otros, tanto como valores del espacio político como disvalores para las gestiones gubernamentales en el poder.

Los cambios de gobierno en La Plata y Berisso reflejaron en parte la imposición de temas de agenda y la construcción identitaria, aunque sin alcanzar la consolidación de un mito de gobierno con base en esos temas. Mientras tanto, Avellaneda se convirtió en un bastión de resistencia frente a los gobiernos nacional y provincial a partir de una reconfiguración del discurso e imagen gubernamental. Mostrando capacidad de autogestión y un abandono de las instancias superiores de gobierno respecto del municipio y sus políticas, Ferraresi desarrolló algunas iniciativas sobre transparencia (Programa Avellaneda Transparente o la creación de

la Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional), aunque ninguna consensuada o apoyada por el oficialismo nacional o provincial.

Muchas de las limitaciones señaladas en los párrafos anteriores se sostuvieron durante el segundo período, sobre todo en relación al carácter propagandístico de la información y a la ausencia de datos abiertos, pertinentes y actualizados en pos del empoderamiento ciudadano. Para citar algunos ejemplos, el Portal de Datos Abiertos utilizado por La Plata sólo muestra información secundaria, sin datos ni espacios para solicitar ampliación, corrección o aclaraciones; las Declaraciones Juradas Patrimoniales publicadas tanto por Berisso como La Plata, sólo están online para un año y exclusivamente respecto del Intendente (y no de sus otros funcionarios); la creación de la Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional, así como el programa Avellaneda Transparente, no muestran resultados ni espacios concretos para el acceso a información o explicaciones sobre el uso de los fondos públicos; los links para llamados a licitaciones e información sobre proveedores públicos (para los tres municipios) suelen presentarse en formato cerrado y, muchas veces, vacíos de contenidos; poca predisposición a publicar los presupuestos anuales; y falta de publicidad de los procesos, argumentos y resultados de las rendiciones de cuentas anuales (común a los tres municipios).

No obstante, fue posible identificar iniciativas positivas como la creación de la web HCD Transparente (Berisso); la utilización de los foros de seguridad como instancias informativas (tanto en Avellaneda como Berisso); el Plan Estratégico La Plata 2030; y la web del Gobierno Participativo en Avellaneda.

En definitiva, en todo el período y en los tres municipios primó una rendición de cuentas de carácter horizontal en virtud de la preeminencia de órganos y procedimientos de control interno por sobre los sociales y transversales; en cuanto a los canales de interacción, durante el período 2011-2015 los tres gobiernos locales parecieran sostener un modelo aislado ya que no ponen a disposición canales de intercambio más allá de los tradicionales, mientras que el período 2015-2019 muestra un modelo más abierto (sobre todo en La Plata y Avellaneda) gracias a la incorporación de tecnologías digitales; finalmente, respecto al acceso a la información pública, todo el período se caracterizó por un esquema publicitario de la misma,

ya que se priorizó la presentación de notas o propaganda gubernamental por sobre los datos (si bien ello se replicó en los tres municipios, cada uno mostró algunas excepciones).

El segundo objetivo específico se propuso analizar las estrategias de participación ciudadana a través de la disponibilidad de información pública, la existencia de canales de interacción y la inclusión ciudadana en el ciclo de políticas públicas. Durante el primer período se observó algo similar a las estrategias de transparencia en tanto y en cuanto el tema no fue parte de la agenda electoral ni de los discursos de campaña en 2011. No obstante, la idea de invitar a la ciudadanía a formar parte del proyecto y construir un futuro mejor, siempre estuvo presente tanto en la campaña como en la comunicación gubernamental.

Ahora bien, la ausencia en los discursos y propuestas electorales no impidió el desarrollo, la continuidad y/o la creación de iniciativas, programas y políticas que representaron un espacio propicio para el involucramiento ciudadano. En ese marco fue posible encontrar algunos ejemplos positivos como el Presupuesto Participativo y los Foros de Seguridad (en Avellaneda y La Plata) y la elección ciudadana del jefe de la Policía Local de La Plata. Más allá de lo anterior, se registraron diversas iniciativas que propiciaron y valoraron positivamente la participación ciudadana, pero que no fueron sostenidas en el tiempo o, incluso, nunca se aplicaron. En ese sentido, la Banca 25 (en Avellaneda y La Plata) y Banca Abierta al Ciudadano (en Berisso); el Consejo Municipal de la Mujer (Berisso) y Parlamento de la Mujer (La Plata); el Concejo Deliberante Estudiantil (Avellaneda) y Concejo Municipal de la Juventud (Berisso); la Escuela de Participación Comunitaria en Seguridad y el Consejo de Participación Democrática (Avellaneda); y la suspensión a partir de 2013 del Presupuesto Participativo en Berisso.

Un elemento que se identificó como consecuencia de las entrevistas, fue la percepción, por parte de los concejales de la oposición, de la partidización de muchos de esos espacios de participación ciudadana. Incluso, en algunos casos, se señala ello como motivo de la falta de aplicación o continuidad de las políticas.

Independientemente de la creación o continuidad de espacios de participación ciudadana, en líneas generales se observa poca incidencia real en las decisiones públicas (al menos en relación a lo informado por las autoridades), a excepción del Presupuesto Participativo y los

Foros de Seguridad. No se identifica articulación con otras políticas ni necesidades del ciudadano ni canales que pudiesen direccionar las mismas a través de un diálogo constructivo. Lo anterior se ve complejizado por la preeminencia de reuniones en territorio (tanto formales como informales) sin registro de lo allí discutido, planteado, exigido o consensuado.

En cuanto al segundo período, los temas referidos a la participación fueron incluidos secundariamente por los candidatos de Cambiemos, sobre todo en términos de control o auditoría y como protagonistas del cambio. Se registran diversas referencias a la importancia de la inclusión ciudadana como actores protagónicos, aunque casi ninguna propuesta específica. En el caso de Avellaneda, la campaña sólo menciona a la participación como incentivo para seguir construyendo la ciudad a partir del proyecto nacional. A su vez fue posible recoger declaraciones del entonces candidato Ferraresi en relación a la importancia del programa Presupuesto Participativo.

El conjunto de decisiones en torno a las estrategias de participación mostró aspectos singulares en relación a las concepciones, relevancia y rol que cada gestión municipal le otorgó a la misma. En ese contexto, es posible señalar que fueron diversas las instancias que contemplaron algún tipo de participación o inclusión, aunque, en su mayoría primó una lógica más de aprovechamiento o utilización de las actividades que como co-producción. Fueron varias las declaraciones a medios locales y las notas informativas en las web municipales (sobre todo de La Plata y Avellaneda) en donde se observa la invitación a participar de tal o cual evento cultural, a formar parte de la presentación de una iniciativa de gobierno, a apoyar una política pública, entre otras situaciones. Algunos ejemplos positivos fueron los Talleres Participativos para discutir el Código de Ordenamiento Urbano y el Plan 2030 (La Plata); diversas ordenanzas de promoción e incentivo a la participación (Berisso); y la creación de áreas específicas como el Observatorio de Políticas Públicas o el Consejo de Participación Democrática (Avellaneda).

Por otro lado, fueron menos las oportunidades en donde la convocatoria derivada en espacios que, potencialmente, implicase posibilidades reales de incidencia en alguna instancia del ciclo de política pública y empoderar al ciudadano. Incluso, muchas de esas instancias que formalmente se propusieron ese objetivo, luego no generaron cambios reales o significativos.

Ejemplos de lo anterior lo constituyen la Banca 25 y la Banca Abierta al Ciudadano y los Consejos Municipales de la Mujer (en los tres municipios); el lanzamiento de los Centros de Atención al Vecino (La Plata); la discontinuidad de los Foros de Seguridad (La Plata) y la suspensión/no aplicación del Presupuesto Participativo en La Plata y Berisso respectivamente.

Sobre estas dos últimas políticas resulta necesario profundizar algunas ya que representan una parte significativa de las conclusiones. Tal como se sostuvo anteriormente, la participación ciudadana no fue uno de los temas relevantes en la agenda electoral ni parte de la construcción identitaria de los candidatos. No obstante, tanto la seguridad como el Presupuesto Participativo (éste último en menor medida) surgieron en diversas declaraciones, notas e, incluso, spots de campaña.

En el caso de la seguridad, la misma se gestionó participativamente durante el primer período a través de los Foros de Seguridad, tanto en La Plata como en Avellaneda, aunque no en Berisso. El segundo período encuentra una continuidad y profundización (a través del Consejo de Participación en seguridad) en el municipio de Avellaneda, conjuntamente con diferentes instancias de convocatoria ciudadana en apoyo a la Policía Local y a las políticas de seguridad. En ese marco, Ferraresi impulsó petitorios para que la ciudadanía pudiese expresar su voluntad en relación, tanto a la reapertura de las escuelas de policía local como al reclamo por los fondos que, según el Intendente, la provincia había dejado de enviar.

El involucramiento ciudadano pareció tener el objetivo principal de legitimar la posición de resistencia del municipio frente a los gobiernos nacional y provincial tomando como punta de lanza uno de los temas más sensibles para la comunidad como la seguridad. No se registraron otras iniciativas o resultados concretos de este tipo de convocatorias más allá de la inauguración de garitas o la instalación de cámaras a través de fondos propios.

En el caso de la ciudad de Berisso, la seguridad fue un tema relevante, no sólo como demanda ciudadana, sino también como parte del discurso de diferenciación respecto a la gestión anterior, particularmente en relación a la formación de la Policía Local. En ese marco, Nedela decidió relanzar los Foros de Seguridad, crear el Consejo Municipal de Seguridad (para instituciones) e incluir a la ciudadanía, sobre todo, en la propuesta de decisiones o acciones.

En ese marco, tanto el entonces secretario de Seguridad como el Intendente reconocieron medidas como cambios en los modelos de patrullaje (consensuados con la provincia), instalación de luminaria y garitas de seguridad e, incluso, la declaración de la emergencia en seguridad como consecuencia de un expediente iniciado por una institución ciudadana.

La ciudad de La Plata representó un caso diferente a los anteriores ya que, si bien los foros se desarrollaron durante todo el mandato de Bruera (intensificados a partir de la Policía Local), Garro decidió no utilizarlos sin brindar explicaciones o argumentos. Tampoco conformó instancias para la articulación vecinal o canales de diálogo institucionales que recogieran posibles demandas en materia de seguridad. En el caso platense se identificó una mayor cercanía a la postura de la gobernadora de realizar una auditoría sobre la Policía Local ya que nunca estuvo bien vista por la gestión.

En lo relacionado al Presupuesto Participativo, Avellaneda no sólo le dio continuidad durante toda la gestión, sino que, a partir de 2018, lo re jerarquizó a través de la creación del Gobierno Participativo. Esta iniciativa marca una forma de comprender la relación entre ciudadanos y Estado diferente a la observada en otros municipios e, incluso, en el primer mandato de Ferraresi. No sólo se reforzaron las asambleas participativas, sino que se multiplicaron los espacios y canales de relacionamiento y se desarrolló un esquema informativo que reposiciona al vecino desde la primera reunión. A su vez, se observa una fluida articulación con otras áreas del municipio para satisfacer necesidades que podrían exceder las competencias de área. A su vez, la difusión en primera persona por parte de los protagonistas de las propuestas, reclamos o demandas, representa un paso más hacia la inclusión en el ciclo de políticas públicas.

Por el contrario, en La Plata el Intendente Garró no sólo discontinuó una política histórica de la ciudad (sólo se ejecutó en 2017) sino que decidió, sin explicaciones o argumentos, modificar sustancialmente sus formas y lógicas. Aquí se identifican diversas cuestiones: en primer lugar, la falta de información y explicaciones (sobre la suspensión y el uso de los fondos públicos 2016, 2018 y 2019), no sólo conspiran contra la transparencia, sino también contra la legitimidad de las decisiones; en segundo lugar, la eliminación de las asambleas y su reemplazo por una plataforma online que no habilita el debate ni propone instancias sincrónicas de relacionamiento, dificultan una verdadera participación; en tercer lugar, su no

aplicación luego de 2017 (nuevamente sin argumentos) da cuenta de la escasa relevancia de la política para la gestión.

Finalmente, en el caso de la ciudad de Berisso, si bien la política había sido aplicada en 2012 y suspendida en 2013 (por razones electorales), la gestión encabezada por Jorge Nedela nunca pudo retomarla (pese a que la consideraron como una buena alternativa). Aquí jugó un papel clave, según los entrevistados, la falta de recursos económicos para afrontar la política, así como la identificación de otras necesidades prioritarias para el vecino.

En definitiva, según el comportamiento de los componentes de la participación ciudadana, puede señalarse que, en relación a los canales de interacción durante el período 2011-2015 los tres gobiernos locales sostuvieron un modelo aislado ya que no se identifican canales de intercambio más allá de los tradicionales, mientras que el período 2015-2019 muestra un modelo más abierto (sobre todo en La Plata y Avellaneda) gracias a la incorporación de nuevas tecnologías y políticas; en cuanto a la inclusión ciudadana en el ciclo de política pública, la tónica general fue la relacionada al modelo asambleario para Avellaneda (durante todo el período), La Plata (sobre todo en 2011-2015) y Berisso (débilmente en el primer período y casi nulo en el segundo), y electoralista en La Plata (2015-2019); finalmente, respecto al acceso a la información pública, todo el período se caracterizó por un esquema publicitario de la misma ya que se priorizó la presentación de notas o propaganda gubernamental por sobre los datos (si bien ello se replicó en los tres municipios, cada uno de ellos también mostró algunas excepciones).

El tercer objetivo se propuso sistematizar los rasgos característicos de las estrategias de comunicación electoral y gubernamental para conocer las estrategias y piezas comunicacionales vinculadas a los conceptos, prácticas y políticas en estudio. Este objetivo brindó un panorama general pero coherente entre candidatos de un mismo espacio político, más allá de algunas particularidades contextuales.

Para el caso de los candidatos y luego Intendentes del primer período, la conformación de los temas de agenda electoral y la imagen de los candidatos, giró en torno a la referencia permanente y constante al proyecto nacional y a la figura de Cristina Kirchner. Ello se vio principalmente en Ferraresi y Slezack, y en menor medida en Bruera. La convocatoria a

profundizar el modelo, a sostener lo ganado, a profundizar los cambios positivos constituyeron parte de la esencia de la campaña, sin hacer mención (o hacerlo esporádicamente) a temas vinculados a la transparencia o la participación ciudadana. No se identificó una estrategia de diferenciación respecto a la oposición sino más bien una mirada que buscó reforzar los valores y tradiciones partidarias como éxitos conseguidos.

En la faz gubernamental ello se vio reflejado en la mayoría de los productos comunicacionales en donde los anuncios y decisiones generalmente estaban relacionadas con el gobierno nacional o provincial. La invitación permanente a funcionarios y dirigentes nacionales para inaugurar una obra o entregar subsidios fue una nota distintiva del período, sobre todo en Avellaneda y Berisso ya que, luego de las inundaciones en La Plata, la relación entre Bruera y el kirchnerismo comenzó a “enfriarse”.

A partir de 2015 sucedió algo similar para el caso de Ferraresi quien, no sólo reforzó la idea de Avellaneda como el brazo ejecutor de las políticas nacionales, sino que además construyó un discurso de diferenciación apuntando a evitar la llegada de la derecha que venía a quitarle al vecino los logros obtenidos. Nuevamente no se identifican referencias a la transparencia, aunque sí, en menor medida, a la participación.

En el caso de los candidatos de Cambiemos, ambos basaron su estrategia de campaña en los pilares diseñados por la conducción nacional del espacio. En ese sentido, la lucha contra la corrupción kirchnerista, el control en el uso de los fondos y la necesidad de un cambio fueron elementos constitutivos de la campaña. Más allá de las propuestas concretas en materia de obra pública, fue posible identificar iniciativas sobre transparencia y, en menor medida, participación ciudadana. A su vez, una nota distintiva entre lo sucedido en Berisso respecto de La Plata, es que, por las características histórico-políticas de la ciudad, Nedela evitó el discurso antiperonista e insistió fuertemente en sumar ese electorado para cambiar el gobierno. La comunicación gubernamental mostró, para el caso de La Plata gran cantidad de anuncios y medidas que reforzaron parte de la estrategia de campaña (sobre todo lo vinculado a la obra hidráulica y a la cercanía con el gobierno provincial) y en Berisso la agenda más ligada a la transparencia institucional y a la auditoría permanente de los gastos, así como las obras cotidianas.

En definitiva, la comparación de los rasgos de las estrategias de transparencia y participación ciudadana a la luz de la comunicación gubernamental y electoral en el período analizado, dio cuenta de un conjunto de elementos relevantes que abren futuras líneas de investigación. En primer lugar, la ausencia de propuestas o referencias durante la campaña o construcción de imagen del candidato no implica necesariamente que la gestión luego no aplique políticas sobre transparencia y participación. Visto desde otra perspectiva, la definición de valores de campaña relacionados con esos temas no garantiza su correlato en decisiones o políticas públicas.

En segundo lugar, la concepción sobre las estrategias de transparencia y participación no dependen de un espacio político o una ideología sino, más bien, de decisiones políticas coyunturales.

En tercer término, pareciera que, según se desprende de algunas declaraciones, más allá de la importancia de los temas sobre transparencia, muchas veces ello no configura un punto relevante para el vecino. Discursivamente pueden convertirse en argumentos claves para imponerse en la contienda electoral, pero insuficientes para gestionar a largo plazo.

Por último, la ausencia de regulaciones normativas e instancias y canales formales de acceso a la información pública vuelven muy complejo encarar procesos verdaderamente transformadores de las lógicas de vinculación Estado-sociedad. Sin datos abiertos, sin predisposición para responder a los pedidos ciudadanos, sin registro permanente de las reuniones o asambleas (formales e informales), sin una revolución tecnológica pesada más en empoderar al vecino que en fortalecer la ventanilla de trámites, difícilmente una gestión pueda presentarse como abierta y, mucho menos, consolidarse como tal.

La información es poder. EL poder se distribuye asimétricamente entre los diferentes actores sociales que buscan transformar la realidad. Parte de esa lucha se desarrolla en el ámbito de la participación ciudadana que requiere, ante todo empoderarse. Ahora bien, sin información, sin espacios de intercambio y sin posibilidades reales de influir en las decisiones públicas, difícilmente se consolide una sociedad más justa, equitativa y políticamente activa. Pareciera que la falta de voluntad política de abrir verdaderamente las puertas del gobierno, sumado a

cierta pasividad de parte de la sociedad (tema que excede la presente investigación), forman parte de las actuales condiciones.

# Bibliografía

## Libros

Abal Medina, J. (h) (2008). *La muerte y la resurrección de la representación política*. 2da edición. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Acuña, C. Y Chudnovsky, M. (2013). *Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: OSDE/Siglo XXI.

Aguilar Villanueva, L. (1992). *El Estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (1992). *La Hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. (2009). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich.

Aguilar Villanueva, L. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.

Arroyo, D. (2009). *Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía.

Atenas, J. (Ed.). (2019). *Estado abierto a través de datos abiertos*. Montevideo, Uruguay: Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos y Banco Interamericano de Desarrollo. <http://doi.org/10.5281/zenodo.3243389>

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de política pública. Un manual para la práctica*. México: CIDE.

Belmonte A. (et. al.) (2009). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Vol. 2.

Byung-Chul H. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.

Camou, A. y Pagani, M. L. (Coord.) (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.

Calderón C. y Lorenzo S. (Coord.) (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. México: Algodón Editores.

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

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

Cravacuore, D. (2014). *La recentralización emergente en América Latina*. En C. Fidel & A. Villar. *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.

Crespo, I., Carletta, I., Garrido, A. y Riorda, M. (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campaña*. Buenos Aires: Editorial Ediba.

Dávalos López, A. (Coord.) (2021). “La comunicación política en tiempos de emergencia”. Quito: CONGOPE.

Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía ediciones.

Elizalde, L. y Riorda M. (comps.) (2020). *Comunicación gubernamental más 360° que nunca*. 2da ed. Ampliada. Ciudad de Buenos Aires: La Crujía.

Finquelievich, S. (2005). *Desarrollo local en la sociedad de la información*. Buenos Aires: La Crujía.

García Beaudoux V., D' Adamo O. y Slavinsky G. (2013). *Comunicación política y campañas electorales. Estrategias en elecciones presidenciales*. Barcelona: Editorial Gedisa.

García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: FLACSO.

García Delgado, D. (2003), *Estado-nación y la crisis del modelo*. Buenos Aires: Editorial Norma.

García Delgado, D. y Nosetto, L. (Comp.) (2006). *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Ciccus.

García Delgado, D. y De Piero S. (2002). *Articulación y relación Estado-Organizaciones de la sociedad civil: modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. Buenos Aires: CLACSO.

Held, D. (1996). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Ilari, S. y Cravacuore, D (Comp.) (2020). *Gobierno, políticas y gestión local en Argentina*. Buenos Aires: Colecciones PGD.

Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. New York: St. Martin's Press.

Kaufman, E. (2013). *Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto*. Buenos Aires: Red GEALC.

Kaufman, E. (2007). *Políticas públicas y tecnologías*. Buenos Aires: La Crujía.

Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland Press.

Malacalza, L. (Comp.) (2004). *Reforma política y participación ciudadana*. Buenos Aires: Fundación Sergio Karakachoff y Fundación Friedrich Ebert.

Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press.

Marradi, A., Archenti N. y Piovani, J.P. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé Editores.

Medellin Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Mendicoa, G. (Comp.) (2016). *Hacia una epistemología del sur: La Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración*. Buenos Aires: Ensayos, Espacio Editorial.

Naim, M. (2017). *El fin del poder*. 2da ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Debate.

Oszlak, O., Kaufman E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de las experiencias internacionales*. Ottawa: IDRC, Red GEALC, OEA.

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. 1era ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

O'donnell, G., Iazzetta, O. y Quiroga, H. (2011). *Democracia delegativa*. 1era edición. Buenos Aires: Prometeo libros.

Pardo, M. del C. (Coomp.) (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Piana, R. S. (2007). *Gobierno Electrónico. Gobierno, Tecnologías y reformas*. 1era ed. La Plata: Edulp.

Peruzzotti E. y Smulovitz C. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Paidós.

Quevedo, L. y Ramírez, I. (Comp.) (2021). *Polarizados*. Editorial: Capital Intelectual.

Ramírez-Alujas, Á. y Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano

Riorda M. y Valenti P. (Coord.) (2017). *Gobernautas y Ciudadanos. Los gobiernos latinoamericanos y la gestión de las redes sociales*. BID.

Sartori G. y Morlino L. (Comp.) (1994). *Comparación en las ciencias sociales*. Madrid: España. Alianza Editorial.

Simon, A. (2002). *The Winning Message. Candidate Behavior, Campaign Discourse and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y Varonne F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Verón, E. (1987). *La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política*, en E.Verón et al., *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires: Hachette.

Villar, A (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico local*. Buenos Aires: CICCUS.

Uranga W., Massoni S. y Longo V. (2018). *Políticas públicas y comunicación: una cuestión estratégica*. 1a ed. San Luis: Nueva Editorial Universitaria- U.N.S.L.

Zeller, W., Yu, H., Robinson, D., & Felten, E. (2009). Government Data and the Invisible Hand. *Yale Journal of Law & Technology*, 160-175

### **Tesis Doctorales**

Hernández Bonivento, J. (2014). *Del gobierno a la gobernanza local. Capacidades, Instituciones y Visiones de lo Público en el proceso de descentralización en Colombia*:

*Estudio de Casos*. Tesis de doctorado en Gobierno y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM.

Pagani, M. L. (2015). *Vos propones, vos decidís. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014)*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

### **Artículos en publicaciones periódicas.**

Abal Medina J.M. (h) (2006). Crisis y recomposición del Estado. *Revista Argentina de Sociología*, 7, 140-150.

Aguiar Miramontes, J. (2011). La configuración del Estado en tiempos de globalización. *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*, 48, 83-86.

Basterra, M. (2017). La Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Una deuda saldada. *Revista de Derecho Público*, 1, 11-42.

Ciucci F, Díaz L., Alderete M. V. y Linares S. (2019). Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de argentina. *RIEM*, 20, 54-84.

Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en Argentina: Apuntes para su análisis. *Revista Estado Abierto*, 2, 167-190.

Escandón Vega y Velázquez Bernal (2015). Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana. *Colombia Internacional*, 83, enero-abril, 269-294.

Furnari, D. (2019). Del dicho al hecho. Un análisis comunicacional. De los discursos y políticas participativas en la ciudad de la plata: 2015-2018. *Revista Hologramática* - ISSN 1668-5024. Año XV, Número 29, VI, pp.41-56.

García Delgado D. (2010). La centralidad de las políticas públicas. *Revista Tram[p]as de la Comunicación y la Cultura*, N° 68, 20-30.

García Delgado D. (2019). Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado. *Revista Movimiento*, 17, 27-39.

Giavedoni J. (2012). Del Estado en crisis a la crítica del Estado. Diálogo en torno a la perspectiva del Estado y la gubernamentalidad en el análisis de la nueva cuestión social en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LVII, núm. 214, pp. 89-109.

Grandinetti, R. (2013). Capacidades y Diseño de los Gobiernos Locales Argentinos. El Caso de los Municipios de la Región Rosario. *Revista latinoamericana en educación superior y política pública*, 1, 56-66.

Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Revista Estado y Sociedad*, Vol. 3, N 2, 91-115.

Grandinetti, R., Miller E. y Rodríguez E. (2019). Construcción de un Índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina. *Revista de Administración Pública del GLAP*. 3(4), 56-72.

Grandinetti, R. y Miller E. (2020). Tendencias y Prácticas: Políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista RIEM*, 21, 89-112.

Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D. y Zapata, J.S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, (8), 2, 333-351.

Gutiérrez, R.A., y Alonso, G.V. (2018). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense, *DAAPGE*, año 18, N° 31, 57-80.

Leiras M. (2004)). Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en la Argentina. *Revista SAAP*. Vol. 1, N° 3, 515-559.

Montero, A. (2018). Gestionar la duda. La interpelación al paradesinatario en el discurso de Cambiemos (Argentina). *Revista Mexicana de Opinión Pública*. Año 3, N° 25, 41-61.

Oszlak, O. (2001). El Estado transversal. *Encrucijadas*, 1, 1-12.

Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red GEALC*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N° 5.

O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.

Pagani, M. L. (2008). El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales. *Cuestiones de Sociología*, 4, pp. 78-101.

Parmigiani de Barbará y Consuelo M. (2003). Instituciones jaqueadas: reformas político-institucionales a nivel subnacional en el marco de la crisis en Argentina. *Anuario*, 6, 461-475.

Perramon, J. (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 16, 11-27.

Piana, R. S. (2008). Tecnologías, Transparencia y Rendición de Cuentas en los Congresos de los Países Miembros del Mercosur. ¿Cambian las Tecnologías la calidad de Nuestra Democracia? *Revista de Derecho Informático*, 121, 1-17.

Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6, 245-274.

Piana, S. y Amosa, F. (2017). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires Aspectos normativos y jurisprudenciales. *Redea. Derechos en acción*, 6, 246-277.

Piana, R. S. y Furnari, D. (2015). La participación como eje del gobierno abierto. Oportunidades para el municipio de La Plata. *Revista Democracia Digital y Gobierno Electrónico* – ISSN 2175-9391. VOL. 2 N° 13, 39-54.

Piana, R. S. y Furnari, D. (2018). Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata: un estudio comparado a partir de los cambios políticos 2014- 2018. *Revista Electronica do Curso de Direito* – ISSN 1981-3694. VOL. 13, N° 3, 1245-1267.

Piana, R. S. y Furnari, D. (2020). Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata 2015-2019. *Revista Questions*. 1(65), e258.

Ramírez-Alujas, Á (2013). Gobierno abierto. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 5, 201-216.

Riorda, M. (2008). Gobierno bien, pero comunico mal: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 1-12.

Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Revista Politai*, 2, 96-111.

Riorda, M. (2017). Redes sociales para gobernar. Una mirada de América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 269, 89-95.

Riorda, M. y Conrero (2017). La gestión de redes cambia toda la gestión: los procesos de cambio organizacional en los gobiernos locales a partir del uso de las redes sociales digitales. *Revista Austral Comunicación*, 6, 5-44.

Rofman, A. y Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5, 41-61.

Rofman, A. y Foglia, C. (2020). Gobernanza participativa local en el gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales Número*, 21, 113-145.

Santy, V. P. (2019). Caso Nueva Costa del Plata: conflicto, especialización y territorialización en Avellaneda y Quilmes. *Geograficando*, 15(2), e060. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe060>

Schneider C. y Diaz Rosaenz M. (2016). Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. *RIEM*, 13, 139-169.

Schneider C. y Welp Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. (60), 224, pp. 15-44.

Tamayo, M. Y Carrillo, E. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro Internacional*, 45, 658-681.

Valenzuela Mendoza, R. (2013). Delimitar el Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Revista Estado, Sociedad y Gobierno*, N° 21, 127-158.

Valenzuela Mendoza, R. (2015). La transparencia colaborativa: una herramienta para un gobierno abierto. *Buen Gobierno*. 18, 67-82.

Valenzuela Mendoza, R. (2019). Gobierno Abierto para la modernización del Estado. *Revista Estado, Sociedad y Gobierno*, N° 28, Presentación.

Welp, Y., & Schneider, C. (2015). Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60, 15-43.

### **Comunicaciones a congresos**

Barbieri A., Blanco I. (2018, enero). Transparencia en el ámbito público y control ciudadano: claves del plan de modernización del estado argentino 2016. *XV Congreso Internacional de Costos*. Uruguay.

Gomà, R. y Blanco I. (2002, octubre). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.

Oszlak O. (2012, abril). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. *VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*. San Juan de Puerto Rico.

### **Documentos de trabajo.**

CIPPEC (2008). *Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal, hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil*. Documento de trabajo Núm. 21, Buenos Aires: Autor.

Lanza, E. (2016). *El derecho de acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento*. Informe anual 2014 de la Relatoría especial para la libertad de expresión. OEA, CIDH, RELE.

### **Recursos electrónicos**

García Delgado, D. (2006). *Repensar el Estado en un contexto postneoliberal. Comentarios al Código Iberoamericano de Buen Gobierno, CLAD*. Recuperado el 20 de septiembre de 2009 de [http://ipap.sg.gba.gov.ar/lec\\_rec/g\\_delgado/estado\\_gestion.doc](http://ipap.sg.gba.gov.ar/lec_rec/g_delgado/estado_gestion.doc)

Piana, R. S. y Solano, M. (2016). *Modernizando la modernización: Planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires*, Revista Estado y Políticas Públicas. Recuperado el 15 de julio de 2017 de [http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1478500376\\_83-102.pdf](http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1478500376_83-102.pdf)

### **Portales electrónicos**

Angeloni D. (2 de marzo de 2018). *Nedela nos deja claro que su objetivo es la transparencia en la función pública*. Berisso Ciudad. Recuperado el 10 de octubre de 2021 de <https://www.berissociudad.com.ar/nota.asp?n=&id=53039>

Calanna, E, y Garro, J. (18 de abril de 2017b). *Presupuesto participativo 2017: mirá el cronograma de votación barrio x barrio*. InfoPlatense. Recuperado el 4 de mayo de 2022 de <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2017-4-18-presentaron-el-presupuesto-participativo-2017-los-vecinos-podran-votar-on-line>

Nedela presentó el Consejo Municipal de la Mujer en Berisso. (1 de septiembre de 2017). *Diario Hoy*. Recuperado de <https://diariohoy.net/politica/nedela-presento-el-consejo-municipal-de-la-mujer-en-berisso-104128>

Garro, J. (12 de abril de 2017a). *Garro inauguró un nuevo centro de atención vecinal en 19 y 45*. Todo Provincial. Recuperado el 10 de febrero de 2022 de

<https://www.todoprovincial.com/la-plata-garro-inauguro-un-nuevo-centro-de-atencion-vecinal-en-19-y-45/#:~:text=El%20intendente%20de%20La%20Plata%2C%20Julio%20Garro%2C%20encabez%C3%B3,conocer%20sus%20inquietudes%2C%20ofrecer%20servicios%20y%20brindar%20respuestas.>

Garro, J. (17 de julio de 2017). Garro presentó el portal de datos abiertos. La voz de la provincia. Recuperado el 17 de marzo de 2022 de <https://www.lavozdelaprovincia.com.ar/garro-presento-portal-datos-abiertos/>

Garro, J. (12 de julio de 2018a). *Julio Garro lanzó el debate por el Código de Convivencia Ciudadana*. Política y Medios. Recuperado el 15 de enero de 2022 de <https://politicaymedios.com.ar/nota/11235/julio-garro-lanzo-el-debate-por-el-codigo-de-convivencia-ciudadana/>

Garro, J. (12 de julio de 2018b). *Garro abrió el debate por el nuevo Código de Convivencia*. F5 diario. Recuperado el 12 de febrero de 2022 de <https://www.f5diario.com.ar/garro-abrio-el-debate-por-el-nuevo-codigo-de-convivencia/>

Nanni, M. (22 de abril de 2019). *Nanni sobre el HCD Transparente: "La gente mucho no se entera de los proyectos y esta es una herramienta"*. Berisso Ciudadada. Recuperado el 18 de agosto de 2021 de <https://www.berissociudad.com.ar/nota.asp?id=75638&t=Nanni-sobre-el-HCD-Transparente-La-gente-mucho-no-se-entera-de-los-proyectos-y-esta-es-una-herramienta>

Nedela J. (16 de abril de 2016). *Nedela exhibió en redes sociales su recibo de sueldo*. El Mundo de Berisso. Recuperado el 21 de julio de 2022 de <https://elmundodeberisso.com.ar/2016/04/16/nedela-exhibio-redes-sociales-recibo-sueldo/>

Nedela J. (12 de mayo de 2017). *El municipio tendrá su propia oficina anticorrupción*. Todo provincial.com. Recuperado el 23 de julio de 2022 de <https://www.todoprovincial.com/berisso-el-municipio-tendra-su-propia-oficina-anticorrupcion/>

Nedela J. (20 de febrero de 2018). *Nedela apunta a la transparencia*. Grupo la Provincia.com. Recuperado el 13 de septiembre de 2021 de <https://www.grupolaprovincia.com/argentina/nedela-apunta-la-transparencia-158031.html>

Slezack, E. (3 de mayo de 2012). Berisso: Slezack se reunió con vecinos del Barrio San José Obrero. Tres Líneas. Recuperado el 15 de marzo de 2022 de <https://www.treslineas.com.ar/berisso-slezack-reunio-vecinos-barrio-jose-obrero-n-622807.html>