

III SEMINARIO INTERNACIONAL "LA INTERDISCIPLINA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL". ORGANIZADO POR: INSTITUTO DE CARTOGRAFÍA INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (CIFOT) Y SECRETARÍA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA. FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS. UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO. MENDOZA, AÑO 2005.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL Y POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO. EL CASO DE BERISSO Y ENSENADA¹.

AUTORES: Arqs. Néstor Bono, Isabel López, María Julia Rocca, Miguel Seimandi, Lic. Mariana Ortale, Lic. María Agustina Pereira

ÁREA TEMÁTICA: El rol de las Instituciones en el Ordenamiento Territorial.

PALABRAS CLAVES: Estructura Municipal, Desarrollo local, medio ambiente, planeamiento, producción.

INSTITUCIÓN: Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, CIUT- Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata.

Dirección: calle 47 N 162. La Plata. Provincia de Bs.As. Tel.: 0221-423-6587 int. 248.

Correo electrónico: ciut@fau.unlp.edu.ar

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se centra en las realidades locales de Berisso y Ensenada (80.000 y 51.500 habitantes aproximadamente en 2001), dos municipios litorales del Río de la Plata, que forman parte del llamado Gran La Plata y son el límite sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires, por lo tanto revisten características particulares dada la complejidad del sistema micro y regional en el que se encuentran.

El desarrollo y las transformaciones ocurridas en el aparato público argentino es bastante heterogénea y difusa, más aún luego de la llamada "Reforma del estado" de los '90, habiendo reconocido en el análisis y en la práctica que las reformas han quedado a medio andar, prevaleciendo cambios periféricos sobre los estructurales. Pasando al nivel local de análisis de la estructura organizacional de los gobiernos locales, la heterogeneidad es mayor. Para nuestros casos de estudio, podemos observar que la encrucijada actual está ligada a constantes transformaciones discontinuas donde el aparato público ha sido el centro neurálgico de las articulaciones entre las esferas económica, social y política, en una tensión entre la construcción de nuevas capacidades gerenciales ligada a las nuevas concepciones que se supone debieran sustentar un nuevo paradigma de gestión pública.

Para nuestros casos de análisis, Berisso y Ensenada, la intención es hacer referencia a las áreas que se debieran complementar desde la racionalidad y organización del estado municipal en la gestión de las políticas de desarrollo local y regional. Sobre esto se hará mención más adelante distinguiendo entre gestión y administración de políticas, ya que en el proceso de reforma del estado mencionado anteriormente, la descentralización como uno de los instrumentos planteados, ha quedado en muchos casos en medios de descongestión o desconcentración del estado central en detrimento de la eficiencia de gestión y decisión de los niveles subnacionales. Cabe resaltar que en uno de ellos, la "modernización" ha sido sugerida (provista y aceptada) por el gobierno provincial en el área presupuestaria y financiera² a comienzos de los '90.

¹ Trabajo realizado en el marco de Proyecto PICT Redes 009 "Políticas Urbanas, estrategias regionales y Desarrollo Local" UNR-UNND- UNLP

² Berisso, elegido por la Provincia de Buenos Aires como "piloto" del sistema RAFAM en 1991.

OBJETIVO

- Identificar, describir y evaluar los espacios formales de gestión de las políticas a nivel local a partir del análisis de la estructura organizacional de los municipios de Berisso y Ensenada, profundizando en las áreas referidas a las políticas ambientales, de producción y de ordenamiento territorial.

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA.

Es en el marco del Proyecto de Investigación *“Políticas Urbanas, Estrategias Regionales y Desarrollo Local. Las localidades pequeñas y medianas de áreas metropolitanas frente a las nuevas demandas del desarrollo local y regional”* se presenta este, como resultado de lecturas y discusiones del equipo de trabajo, del trabajo de campo y los análisis comparativos de los casos de referencia, los municipios de Berisso y Ensenada. En este avance de investigación, el objetivo particular es analizar el carácter y el rol de las instituciones del gobierno local (para lo cual se tomaron los organigramas, presupuestos, estructuras administrativas referidas al ordenamiento territorial y al concejo municipal, entre otras cuestiones) como paso intermedio a la identificación de los espacios de formulación de las políticas de desarrollo a nivel local.

Se han realizados visitas a campo para realizar encuestas, entrevistas semiestructuradas, relevamiento de información secundaria. Una vez con la información necesaria se han analizado los organigramas, descrito y comparadas las áreas referidas a las políticas ambientales, de producción y de ordenamiento territorial. Se han analizado las políticas de acuerdo al enfoque relacional, y desde la perspectiva neoinstitucionalista la tensión entre Políticas públicas y política-gestión, encuadre en el cual no se busca revisar el óptimo económico sino el máximo posible en cuanto a la formulación – implementación de políticas públicas. En este sentido se hará referencia a la transición todavía no alcanzada entre descentralización y desconcentración en la provisión y producción de servicios y bienes públicos.

En los últimos años ha aumentado la producción bibliográfica teórica y sobre experiencias de casos de “desarrollo local” y afines, desde varios ejes de análisis: la economía local, los recursos naturales, el empowerment de la sociedad civil, etc. Algunos de estos trabajos surgieron por la antinomia aparente de lo global, lo local, que hizo pie en el auge del discurso de la globalización y las ventajas que se avecinaban a los espacios locales y las opiniones contrarias sobre los efectos e impactos negativos de la globalización sobre lo local.

Si bien no es nuestro tema de análisis, nos posicionamos en entender la tendencia globalizante como el contexto en el cual los espacios locales se mueven y la oportunidad que significa contar con la discrecionalidad pertinente y adecuada para moverse con tranquilidad, es decir, ni un extremo ni el otro, sino reconocer el contexto y actuar en lo posible dentro de él. Es decir, no hay fórmulas universales en la globalización y éste es el desafío. Las particularidades culturales locales son las que definen los modos de actuar sobre ella y permiten “leer” su historia para proyectar el desarrollo. Esta es la condición de autenticidad cultural que refuerza al enfoque del desarrollo local.

Algunos de los enfoques privilegian la dimensión económica, otros la social o humana; están los que concentran su análisis en el marco institucional, y también están las corrientes que se orientan al componente tecnológico del desarrollo.

Dentro del enfoque que resalta el contexto institucional específico de cada localidad, algunos conciben que ésta condiciona la conducta económica de los agentes, y por lo tanto es un determinante crítico del desarrollo. En este trabajo, y dentro de este enfoque se toma como una de las condicionantes *la interacción mutua entre marco político-institucional y la lógica de los agentes socio económicos*. Esta interacción da

lugar a otra esfera pública de “lo público” donde actores colectivos e individuales configuran un modo de interacción diferente a la lógica del *estado de bienestar* o del *estado moderno en crisis*, generando caminos de participación no formal de acuerdo a los alcances de la cultura local.

En general se entiende que para llevar adelante procesos de desarrollo local, la estructura administrativa burocrática del gobierno local debe ser competente, es decir, contar con las capacidades de gestionar las políticas de desarrollo tanto locales como de otros niveles de gobierno, y estrechar vínculos con el sector privado.

En este sentido, se reconoce entre las "competencias tradicionales" del gobierno local a la gestión administrativa para la marcha normal de la organización que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; al desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública, el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos; y la regulación de la vida comunitaria.

A la hora de definir las "nuevas competencias", se menciona insistentemente el papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende, por un lado, la tarea de política constructiva del desarrollo local, que implica el diseño e implantación de estrategias, la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo; la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente. Por otro lado, le compete al gobierno local vincular al sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer a las empresas locales.

Estas últimas competencias, no coinciden con los grados de discrecionalidad requeridos para poder ser explayadas en su integridad, ya que en nuestro caso las superposiciones tanto de ingerencias como imposibilidades fiscales hacen que entre los municipios y la provincias existan tensiones en cuanto a la implementación de acciones³. Puntualmente, en los casos de Berisso y Ensenada, las competencias tradicionales y de carácter burocrático se ponen de manifiesto en las áreas de planeamiento y medio ambiente, siendo en este último caso copia fiel uno del otro de las misiones y funciones del área. La transición hacia una nueva manera de gestionar lo público y puntualmente el “desarrollo económico” podemos evidenciarlo sobre el área de producción, con bastantes dificultades y resistencias a la implementación y puesta en marcha efectiva, pero en términos organizativos están orientada la estructura al rol de “promotor del desarrollo”.

El proceso de revitalización de los municipios inició su marcha en los 80 con acciones de reformas destinadas a redefinir el perfil y el rol del Estado, signadas por la crisis y políticas de ajuste estructural de la época y alentadas por la creciente oleada mundial en dirección a la descentralización del Estado y la reorganización político-administrativa del territorio.

En ese proceso, los municipios constituyen el ámbito institucional depositario del traspaso de funciones, competencias y consecuentes recursos públicos que desde el gobierno central se redistribuyen hacia los niveles territoriales de gobierno y, ciertamente, los municipios son el escenario en el que se juega la suerte de descentralización. fundado en la legitimidad y capacidad de autogobierno de las colectividades locales y en las reglas claras de coordinación-cooperación en las relaciones intergubernamentales, destrabando y reestructurando la armazón centralista vertical del Estado.

³ Cabe resaltar que en la Provincia de Buenos Aires la Ley Orgánica de Municipios rige para los 134 de manera idéntica.

La descentralización, por un lado equivale a desestatización y privatización, en la que priman ejes administrativos y económicos, y se orienta por la racionalidad del mercado que resulta una vía expedita para descargar al gobierno central de la responsabilidad de prestar servicios públicos y manejar conflictos locales y regionales. Asume un carácter de instrumental tecnocrático donde los gobiernos deben ser administradores y los ciudadanos pasan de ser usuarios a ser clientes. Por otro, se le otorga otro sentido a través de un *proyecto democratizante* centrado en el eje político y la participación de las mayorías o un *modelo democratizante* de concertación entre el Estado y los agentes sociales y económicos para consensos estratégicos sobre el desarrollo y bienestar local.

Ciertamente el "deber ser" de los municipios se ha complicado y agrandado, tal vez demasiado rápido considerando sus antecedentes. De pobre administrador de servicios en el eslabón más débil del Estado, parecería que está modificando su perfil hacia un gobierno local que cada vez toma más políticas y por lo tanto más problemas a resolver, lo cual implica no solo mayor legitimidad basada en la elección democrática sino también mayor eficiencia y eficacia además de capacidad de administrar sus recursos y participación de la sociedad civil en los asuntos municipales.

Empero, deben acostumbrarse a desenvolverse en un espacio ampliado, portador de importantes oportunidades y también de poderosas amenazas, y convertirse en verdaderos actores del sistema global, identificando las fortalezas y debilidades de sus comunidades, y articulando políticas estratégicas de mediano y largo plazo (Massolo;1994:26) La clave reside en la innovación de la gestión, que faciliten el desarrollo integral de sus comunidades.

Sin embargo aun sigue en vigencia mayoritariamente el modelo "prestador de servicios" y de perfil "tradicional pasivo" de los municipios. Esto indica la lentitud, renuencia y dificultades de los gobiernos locales a asumir y desempeñar el nuevo rol esperado. Reconvertir a los municipios, supone entonces la ampliación de los roles y competencias al campo de las actividades económicas productivas, campo poco conocido y experimentado por los municipios latinoamericanos.

Sin embargo, Arocena señala: "Los municipios latinoamericanos tienen dificultades para percibir las posibilidades de ejercer un nuevo rol frente a los desafíos del desarrollo. Salvo excepciones, no cuenta con equipos técnicos capaces de proponer y llevar adelante iniciativas concertadas de desarrollo. Frecuentemente suelen estar entre los principales empleadores de la localidad, pero no desarrollan políticas tendientes a la creación de fuentes de empleo"(1995:60).

El gran viraje está dado por la nueva posición de visibilidad y fuerza de distintos actores y organismos, incluyendo a los propios municipios, que convergen a favor del propósito de revalorizar y fortalecer el nivel local de gobierno y desarrollo.

En el marco de esta investigación y siguiendo con los objetivos propuestos en esta etapa del trabajo, las políticas que se van a estudiar, sobre las que se pretende hacer hincapié tanto en su naturaleza como en el grado de incidencia sobre la estructura municipal de las municipalidades aquí estudiadas, son básicamente:

- 1) Políticas de protección ambiental: con ellas nos estamos refiriendo específicamente a aquellas que se relacionan tanto con las problemáticas hídricas (inundaciones) como con los residuos.
- 2) Políticas de desarrollo físico: es decir, con aquellas vinculadas al Ordenamiento Territorial y, más específicamente con las políticas sectoriales de Vivienda, Suelo e Infraestructura.
- 3) Políticas de reorganización de los Municipios: con esto entendemos las políticas tendientes a lograr una eficientización de las estructuras municipales para obtener un mejor desarrollo (en el sentido amplio del término)

RESULTADOS

En primer lugar cabe resaltar que en el caso de Berisso, la disponibilidad de la normativa que respalda la estructura municipal no fue disponible ya que “no existe” dicha normativa. Recién en el año 2002 el Municipio de Berisso “formaliza” su estructura administrativa-municipal con una ordenanza donde figuran las dependencias con sus misiones y funciones. A los fines de esta investigación, se pretendió encontrar información relacionada con los cambios en el organigrama con anterioridad a ésta fecha pero esta información no se encuentra reflejada en Ordenanzas clasificadas en una oficina comúnmente denominada “Digesto”. En Berisso lo que sucede es que es la oficina de la Secretaría Privada del Intendente la que posee y controla esta información pero no la tiene ni ordenada, ni clasificada e incluso, según nos informó una de las empleadas, no tienen ordenanzas donde figuren los cambios del organigrama.⁴

Todo lo contrario sucede en Ensenada, donde en el Digesto la información se encuentra ordenada, clasificada y disponible. Poseen un área donde se ubican la totalidad de Ordenanzas que establecen cambios en los organigramas agrupados incluso por dependencia.

1. Análisis de los Organigramas vigentes

A simple vista del diagrama de los organigramas, resulta interesante observar que a medida que se desplazan los niveles hacia abajo del intendente la cantidad de unidades/oficinas municipales se incrementa y multiplica. Se ha decidido analizar desde el nivel superior hasta el nivel de Dirección, siendo éstos los niveles en los que se toman las decisiones estratégicas y operativas.

En cuanto a la cantidad de secretarías, no varía tanto, Berisso seis (6) y Ensenada siete (7), la diferencia interesante es que para Berisso Producción es Subsecretaría y depende de la Privada (secretaría) y en el caso de Ensenada es Secretaría, si bien aún está a cargo de la Privada según decreto 362/04. Pues aquí se puede observar que no siempre la racionalidad instrumental de la corriente “modernizadora” en términos formales, se corresponde con la particular manera de gestionar lo público que le imprime una gestión política a una estructura municipal.

En el nivel de Subsecretaría, Berisso tiene dos (2) Economía y Producción y Ensenada una (1) la Privada.

Dirección General es un nivel que se presenta en Ensenada y son cinco (5), Recaudación, Derechos Humanos, Coordinación de políticas Sociales, Obras y Servicios públicos, y Servicios y Delegaciones

En relación a la cantidad de Direcciones, el valor es parejo, Berisso veinticuatro (24), y Ensenada veintisiete (27).

2. Análisis del Personal Municipal en Berisso y Ensenada para los años 1994 y 2005.

Ensenada 1994-2005.

Si observamos los datos del personal del Municipio de Ensenada para el año 1994 por finalidad, se destaca la concentración de empleados en 1 y 2, es decir, en Administración General y en Salud, cada una con un tercio aproximadamente del total (331 y 348 respectivamente sobre un total de 923).

⁴ Información relevada a través de una charla informal con una de las empleadas de la Secretaría Privada del Intendente.

En la finalidad 1, la mayoría de empleados se concentra en la categoría de personal Obrero (102), siendo las categorías superiores las que tienen menos empleados. La finalidad 2, Salud, concentra su personal en las categorías Técnico, Profesional y de Servicio, dejando una escasa participación al personal Superior y Jerárquico debido a que en ésta finalidad se encuentra el Hospital que demanda altos índices de profesionales relacionados con este sector de la atención pública en salud.

Las finalidades 3 (Servicios Especiales Urbanos), 4 (Infraestructura vial) y 5 (Bienestar social) son las que menos cantidad de personal posee. En cuanto a la 3, la mayoría son obreros y hay escasos Jerárquicos y Superior: En esta finalidad no hay Profesionales, Técnicos ni Servicio.

La 4 es la menor cantidad tiene de las 5 finalidades, con tan sólo 21 Obreros y 2 Jerárquicos.

Bienestar social, es decir, la finalidad 5 posee más de un tercio de personal que es mensualizado y aunque hay empleados de todas las categorías, la mayoría son de Servicio (41) y Administrativo (15) siendo mínima la existencia de personal en las categorías superiores.

Ensenada 1994 (Permanente)	Personal Superior	Personal Jerárquico	Personal Profesional	Técnico	Administrativo	Obrero	Servicio	Mensualizado
Finalidad 1	18	33	6	24	79	102	62	7
Finalidad 2	4	2	109	113	22	19	70	9
Finalidad 3	1	10	-	-	2	78	-	1
Finalidad 4	-	2	-	-	-	21	-	-
Finalidad 5	4	3	7	5	15	3+4	41	55

Ensenada 2005 (Permanente)	Personal Superior	Personal Jerárquico	Personal Profesional	Técnico	Administrativo	Obrero	Servicio	Mensualizado
Finalidad 1	18	35	18	10	124	35	56	41
Finalidad 2	3	1	28	18	10	12	6	4
Finalidad 3	4	19	1	2	1	142	4	5
Finalidad 4	-	-	-	-	-	-	-	-
Finalidad 5	2	2	5	1	15	6	6	4

Al comparar estas cifras en el mismo municipio para el año **2005**, observamos varias situaciones:

- con respecto al total de empleados tanto de planta permanente como contratados, hay una marcada disminución ya que de ser 923 pasaron a ser 638.
- en la finalidad 1 se mantuvieron los puestos para el Personal Superior, Jerárquico y de Servicio, mientras que se triplicó el Profesional, el administrativo pasó de 79 a 124, disminuyó a la mitad el Técnico y el Obrero pasó de tener 102 a 35 empleados. El personal mensualizado incrementó fuertemente su cantidad ya que en 1994 eran 7 y en 2005 pasaron a ser 41.
- En la finalidad 2 también se mantiene los puestos de personal Superior y Jerárquico pero el Profesional y el Técnico disminuyen, pasando los primeros de ser 109 en 1994 a 28 en 2005 y de 22 a 10 los segundos. El personal Obrero y el mensualizado mantienen sus puestos, mientras que el Administrativo se ve reducido a la mitad y el de Servicio pasa de 70 a tan sólo 6. Esta finalidad es la que ve disminuida su participación más fuertemente y este hecho es explicado por el paso del Hospital a manos de la administración Provincial. Este cambio en el número de personal es el que impacta directamente en la reducción del total del personal para este municipio.

- En lo que respecta a la finalidad 3 observamos cómo se duplica el personal Jerárquico y el Superior pasa de ser 1 a 4. Aparecen Profesionales, Técnicos y de Servicio que en 1994 no existían para esta finalidad, manteniendo constante los Administrativos y mensualizados. Los Obreros pasan de ser 78 en 1994 a ser 142, siendo protagonistas de este aumento aquellos Obreros que eran parte de la finalidad 4 en 1994 cuya presencia desaparece en 2005.
- Por último, observamos una caída significativa en las cifras de personal de la finalidad 5, ya que pasa de tener 140 empleados en 1994 a 41 en 2005. Las disminuciones se producen sensiblemente en el personal Superior, Jerárquico, Profesional y Técnico mientras que en Servicio y mensualizado la caída es más fuerte porque pasan de ser 41 a 6 los primeros y de 55 a 4 los segundos. Mantienen fijas sus posiciones los Administrativos y los Obreros.

En términos generales, podemos afirmar que en el Municipio de Ensenada si tomamos como referencia comparativa los años 1994 y 2005, la cantidad de personal disminuyó fuertemente en su total, ubicándose este hecho en las finalidades 2 y 5 por el paso del Hospital a manos de la Provincia. La finalidad 1 mantuvo constante su personal aunque internamente aumentaron los Administrativos y disminuyeron los Obreros. La finalidad 4 dejó de contemplarse y sus empleados pasaron hacia la finalidad 3 que vio reforzado su personal sobre todo en Obreros (provenientes de la finalidad 4) y en superiores.

Berisso 1994-2005.

Para el año 1994 en el Municipio de Berisso se destacan las siguientes cuestiones para cada finalidad:

-En la finalidad 1 es la que, en segundo lugar, tiene la mayor cantidad de personal, siendo los Administrativos los mayoritarios con 68 personas pero se observa un alto número de mensualizados con 117 empleados en esta condición.

-La finalidad 2 concentra su personal en aquellos que son Profesionales y Técnicos.

-Con 412 empleados, la finalidad 3 es la que tiene el mayor cúmulo de personal, siendo los Obreros aquellos más numerosos puestos que son más de la mitad del total del personal de éste área.

-La finalidad 4 es la más reducida, con tan sólo 20 Obreros.

-Por último, la finalidad 5 tiene también una alta densidad mayor de personal en aquellos que son mensualizados (63), siguiéndole los de Servicio con 48 personas.

Berisso 1994 (Permanente)	Personal Superior	Personal Jerárquico	Personal Profesional	Técnico	Administrativo	Obrero	Servicio	Mensualizado
Finalidad 1	4	51	4	31	68	5	9	117
Finalidad 2		9	38	31	7		10	11
Finalidad 3	1	47	5	21	19	247	15	57
Finalidad 4	-	-	-	-	-	20	-	1
Finalidad 5	1	9	3	35	15	3	48	63

Berisso 2005 (Permanente)	Personal Superior	Personal Jerárquico	Personal Profesional	Técnico	Administrativo	Obrero	Servicio	Mensualizado
Finalidad 1	22	27	13	57	140	39	11	140
Finalidad 2		1	33	26	7	5	7	12
Finalidad 3	4	10	10	16	12	181	1	37
Finalidad 4	-	-	-	-	-	-	-	-
Finalidad 5	4	4	3	59	29	13	42	42

Al comparar estas cifras con las del año **2005**, se observa que:

-El número de empleados total se mantiene.

-La finalidad 4 desaparece como tal pero su personal, al igual que en el caso de Ensenada, se traslada hacia la finalidad 3.

-Si bien en el año 1994 la finalidad 3 era la que participaba con la mayor cantidad de personal, para el año 2005 es la finalidad 1 la que toma este lugar, intercambiándose aproximadamente las mismas cantidades de personal entre ambas: en 1994 la finalidad 1 tenía 289 y pasa a tener 449 y la finalidad 3 tenía 412 y pasa a tener 271. Un hecho relevante es que dentro del incremento de la finalidad 1, es la categoría de Administrativos la que aumenta más claramente, pasando de ser 68 a 140.

-Las finalidades 2 y 5 mantienen estables sus cantidades de personal.

-En la 3 se mantiene estables los puestos de Técnicos y Administrativos, produciéndose fuertes disminuciones en los Jerárquicos, Obreros, de Servicio y mensualizados siendo los Superiores y los Profesionales los únicos que vieron incrementado su personal.

-En lo que respecta a la 5, vio elevado el número de Superior, Técnicos, Administrativos y Obreros, en tanto que disminuyeron el número de Jerárquicos, de Servicio y los mensualizados.

3. Caracterización y Evaluación por Área relevante al objeto del Proyecto.

3.1 Área de Planeamiento.

En el Municipio de Berisso este área tiene rango de Dirección y depende directamente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, teniendo bajo su control la SubDirección de Obras Particulares y la de Catastro⁵. Sus funciones y misiones se relacionan estrechamente con cuestiones ligadas a la recopilación y divulgación de la información en lo relativo al ordenamiento y a la promoción de programas de desarrollo, actuando de nexo entre los programas generados desde la Provincia y la Nación y los actores locales (Programas de Fortalecimiento Institucional, entre otros). Por estar centrados en la gestión de políticas de otro nivel de gobierno, no generan proyectos de tipo municipal. Ya que uno de sus pilares es la información de cuestiones municipales, presentan disponibilidad de la información. El personal con que cuentan es, en su mayoría, Arquitectos (5 profesionales- incluido el Director- y dos estudiantes de dicha disciplina), contando únicamente con un administrativo. Los cursos de capacitación que han realizado no se relacionan directamente con las funciones y misiones a que deben atenerse ya que estuvieron ligadas a cursos de tomas de decisión y gestión pública, dejando de lado cuestiones más vinculadas con la evaluación de proyectos de desarrollo y de aplicación de normas y promoción de desarrollo del Partido.

Este sector del municipio se centra principalmente en la recopilación de información, dejando de lado cuestiones ligadas al desarrollo del ordenamiento territorial y a la gestión de programas de evaluación productiva.

En Ensenada, el área de Planeamiento se ubica también bajo la Secretaría de Obras Públicas pero tiene un rango inferior puesto que aquí se trata de una Subdirección (en relación con Berisso), situada a su vez bajo la Dirección General de Obras y Servicios Públicos, y la Dirección de Obras y Servicios Municipales. Sus misiones y funciones se

⁵ Esta dependencia no surge del organigrama, ya que no es información disponible en Berisso como se ha mencionado, sino de una entrevista realizada al Director de Planeamiento.

vinculan centralmente con el ordenamiento urbano, con el control y la planificación de los asentamientos en la ciudad. Los planes y programas que ejecutan se ajustan a sus funciones puesto que llevan adelante el “Plan Federal de Viviendas” y el “Programa de Emergencia Habitacional”, ambos de Nación. Aquí, como en Berisso, no hay planes de origen municipal y también operan de correa de transmisión entre (en este caso) la Nación y los beneficiarios municipales de los planes y programas. Las tareas que concretamente realizan son las de adaptación de los prototipos y la preparación de legajos y formularios que le deben transmitir a Nación por estos programas que aplican. Con respecto al personal, en esta Sub-dirección tenemos más de la mitad que son Arquitectos (4 de 6) y el resto es un Técnico y un Administrativo. Aquí tenemos menos cantidad de personal que en Berisso pero más diversificado por existir un Técnico entre los empleados.

Aquí también nos encontramos con que realizaron cursos de capacitación que no se corresponden con las funciones y misiones de la Sub-dirección (Análisis de problemas y tomas de decisiones, Ley Orgánica Municipal)

3.2 Área de Medio Ambiente.

En Berisso tenemos el Departamento de Recursos naturales y Medio Ambiente, bajo la Secretaría de Bienestar Social, es decir, posee un rango bastante reducido en relación a las diferentes instancias en que se establece el organigrama municipal y se encuentra bajo una Secretaría dedicada a cuestiones más relacionadas con la gestión y atención de los planes y programas sociales. La División de Saneamiento Ambiental, ubicada bajo la dependencia de la Dirección, cumple específicas funciones de inspección. Se destaca que las funciones y misiones son amplias en el sentido de contemplar tanto la difusión, como el control, la información y la promoción de todo aquello relativo a lo exclusivamente ambiental. Dentro de las funciones también encontramos una que debería pertenecer a Planeamiento puesto que postula la necesidad de la intervención en el planeamiento del uso, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el ambiente humano, cuestión ésta de carácter físico. Los planes y programas que ejecutan no son de iniciativa municipal sino que provienen de Nación e incluso de otros países (Urbal de la UE). Sobre el Personal con que cuenta este Departamento se observa que hay una importante cantidad (6), sobre todo si se compara con el que existe en el mismo municipio para Planeamiento y que su composición es de alto carácter profesional: hay un Profesional, 3 Técnicos y un Técnico Auxiliar. Además hay un Administrativo. Las capacitaciones que han realizado siempre se han producido cuando han ejecutado algún plan o programa, siendo éstos los que preveían una instancia de capacitación al personal municipal para la correcta implementación local.

Cuando analizamos el área de Medio Ambiente en Ensenada observamos que se halla bajo la dependencia de la Secretaría de Salud y Medio Ambiente, es decir, está vinculada al área de Salud cuyas funciones son diferentes respecto de Medio Ambiente. Otra particularidad, y a diferencia de Berisso, es que su rango es superior puesto que es una Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente.

Tanto las misiones y funciones como los planes y programas son iguales a los de Berisso, situación ésta particular. En esta Dirección, y a diferencia del resto de las dependencias donde se buscó información, se presentó una dificultad y es que es el Director el único que puede brindar información sobre el área, suponemos que por lo delicada que es esta temática en un municipio con una alta concentración de industrias contaminantes. Debido a esta situación es que no poseemos más información que la ofrecida hasta aquí.

3.3 Área de Producción

En el municipio de Berisso tenemos la Subsecretaría de Producción que depende directamente del Intendente y bajo la que no se encuentra órgano alguno. Como funciones y misiones encontramos, según la ordenanza correspondiente, la promoción de iniciativas (previas y novedosas) económicas y productivas locales, la articulación de oferta y demanda de sectores vulnerables, la vinculación entre cámaras comerciales y productivas y la coordinación con Nación y Provincias de políticas de empleo, es decir, el abanico es amplio pero los esfuerzos se encaminan al desarrollo económico. Acompañando estos ejes, los planes y programas que se ejecutan son “Manos a la Obra”, “Más y mejor Trabajo”, “Jefas y Jefes de Hogar” y “Distritos Productivos”, entre otros. Como en el resto de las áreas, aquí tampoco se observan iniciativas de promoción de carácter local sino que se aplican programas provenientes de Nación y de Provincia. Existe una concordancia entre las misiones y funciones, los planes y programas ejecutados y las ideas fuerza que definen el área de Producción. Esta situación se fortalece cuando vemos que tienen un alto número de Personal (11) y que además son en su mayoría Técnicos (6) y Administrativos (4). En lo referente a la capacitación que cumplen, observamos que es escasa y no está íntimamente relacionada con los ejes del área: Ley de Riesgos del Trabajo, por ejemplo.

En Ensenada el área de producción es una Secretaría que depende directamente del Intendentes y tiene a su cargo la Dirección de Producción, si bien aún está a cargo la Secretaría de la Privada según decreto 362/04. Resaltamos que en este caso hay una iniciativa conjunta entre la Cámara de Comercio de Ensenada, algunas empresas y el municipio a través del Plan Más y Mejor Trabajo de institucionalizar la Mesa de Desarrollo Territorial prevista en el marco de este programa nacional de Ministerio de Trabajo y la Agencia de Desarrollo. Aún no se han formalizado las relaciones institucionales ni distribuido roles y funciones del sector público y privado en función de una estrategia de desarrollo conjunto.

Se presentan a continuación los cuadros que sintetizan la caracterización realizada para las tres áreas tomadas como relevantes en la gestión del desarrollo local: políticas ambientales, producción y ordenamiento territorial.

PLANEAMIENTO	BERISSO (Decreto 458/02)	ENSENADA (Ord. 1840/95)
Rango	Dirección	Subdirección
Depende de:	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Dirección General de Obras Públicas y Dirección de Obras y Servicios Municipales.
De este órgano dependen	Obras Particulares y Catastro	
Funciones y Misiones	<ul style="list-style-type: none"> -reunir y evaluar la información de las actividades socio-económicas del Partido. -elaborar la base de los planes generales y sectoriales de desarrollo -efectuar la evaluación técnico-económico-financiera de los programas y proyectos de desarrollo -asesorar a la comunidad sobre la aplicación de normas de promoción y ordenamiento del Partido. -recopilar, analizar, coordinar y supervisar las tareas de tipo estadística que se llevan a cabo en la comuna. 	<ul style="list-style-type: none"> -entender en el desarrollo de los objetivos, políticas y estrategias del municipio en materia de desarrollo y ordenamiento urbano y territorial -planificar y formular planes de desarrollo del espacio urbano -control de la expansión urbana y asentamientos -elaborar reglamentaciones que promuevan un desarrollo ordenado de la ciudad -realizar convenios para establecer vínculos para implementar planes urbanísticos. -control del transporte público.
Cursos de Capacitación a los que asistieron	<ul style="list-style-type: none"> -Planificación estratégica (IPAP) -Laboratorio de Planificación Estratégica.(IPAP) -Análisis de Problemas y tomas de decisiones. (IPAP) -Comunicación Institucional.(IPAP) -Gestión de la capacitación en las organizaciones públicas (IPAP) -Formulación de proyectos.(IPAP) -Gerencia Pública (UNLP) 	<ul style="list-style-type: none"> -Análisis de problemas y tomas de decisiones -Ley Orgánica municipal -Planificación estratégica para el desarrollo local -Comunicación en las organizaciones públicas
Planes y Programas que ejecutan	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de Fortalecimiento de municipios (Secretaría de Asuntos Municipales de la Pcia) -Sistema de Información Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de Fortalecimiento de municipios (Secretaría de Asuntos Municipales de la Pcia) -Plan Federal de Viviendas (Nación)

		-Programa de Emergencia Habitacional "Techo y Trabajo" (Nación) -CIC, Centro Integrador Comunitario (Convenio con Nación)
Iniciativas Locales	-	-
Cantidad de Personal	-1 Director (Arquitecto) -4 Arquitectos -2 estudiantes de Arquitectura -1 Administrativa -2 Personas a préstamo en Producción (1 Arquitecto y 1 administrativo)	-1 Subdirectora (Arquitecta) -3 Arquitectos -1 Técnico -1 Administrativo.
Disponibilidad de la información	Si	Si
Ideas-fuerza ⁶	-Información -Desarrollo -Ordenamiento	-Desarrollo urbano -Control
MEDIO AMBIENTE	BERISSO (Decreto 458/02)	ENSENADA (Ord. 1840/95)
Rango	Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente	Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente.
Depende de:	Secretaría de Bienestar Social	Secretaría Salud y Medio Ambiente
De este órgano dependen:	División Saneamiento Ambiental (funciones de inspección)	
Funciones y Misiones	-difundir y promover una conciencia pública ambiental para la conservación y mejoramiento del medio en que se habita. -relevar información del ambiente y recursos naturales para la planificación ambiental. -intervenir en el planeamiento del uso, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del ambiente humano. -planificar y controlar el arbolado y espacios verdes del Partido. -favorecer el intercambio de experiencias con organizaciones estatales y privadas de todos los niveles. -controlar e inspeccionar aquellas situaciones relativas a situaciones contaminantes.	-difundir y promover una conciencia pública ambiental para la conservación y mejoramiento del medio en que se habita. -relevar información del ambiente y recursos naturales para la planificación ambiental. -intervenir en el planeamiento del uso, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del ambiente humano. -planificar y controlar el arbolado y espacios verdes del Partido. -favorecer el intercambio de experiencias con organizaciones estatales y privadas de todos los niveles. -controlar e inspeccionar aquellas situaciones relativas a situaciones contaminantes.
Curso de Capacitación a los que asistieron.	-relativos a la cuestión técnica y legal de lo ambiental (de Nación y de Provincia, datos sin especificar)	Sin información
Planes y Programas que ejecutan	-Freplata (Nación) -Urbal (UE)	-Freplata (Nación) -Urbal (UE)
Iniciativas Locales	-	-
Cantidad de Personal	-1 Jefe Departamento (Ingeniero) -3 Técnicos -1 Técnico Auxiliar -1 Administrativo	Sin información
Disponibilidad de la información.	Si	A diferencia del resto de las dependencias, la información sólo es brindada por presentación de nota. En trámite.
Ideas-fuerza	-Información sobre los recursos. -Control de factores contaminantes. -Planificación ambiental.	-Información sobre los recursos. -Control de factores contaminantes. -Planificación ambiental.
PRODUCCION	BERISSO (Decreto 458/02)	ENSENADA (Decreto 362/04)
Rango	Subsecretaría	Secretaría de Producción
Depende de:	Intendente	Secretaría Privada del Intendente (interinamente).
De este órgano dependen:	-	Dirección de Producción
Funciones y Misiones	-identificar, promover y asesorar las iniciativas de sectores productivos que permitan un desarrollo económico y sustentable. -promover la generación de nuevas actividades económicas -articular la oferta y demanda laboral e impulsar acciones de capacitación para los sectores más vulnerables. -coordinar con Nación y Provincia la implementación de políticas de empleo en el sector privado. -Formular e implementar un Programa de Microempresas. -Junto con las cámaras comerciales y productivas,	-elaborar, coordinar y ejecutar planes, programas y proyectos vinculados con el fomento de la producción. -promover la radicación de nuevos emprendimientos. -propiciar la integración de los sectores productivos del municipio. -promover estudios sobre posibilidades de desarrollo productivo. -promover la incorporación de nuevas tecnologías. -promover una política de desarrollo regional. -coordinar con Nación y Provincia la articulación de políticas de capacitación. -Supervisar la gestión de la Dirección de Producción

⁶ La síntesis de IDEAS FUERZA corresponde al análisis de las Misiones y Funciones de cada área según la normativa vigente.

	participar en eventos. -Fomentar el desarrollo turístico.	y de la Dirección de Comercio.
Curso de Capacitación a los que asistieron.	-Formulación de proyectos (IPAP) -Gestión de la capacitación en las organizaciones públicas.(IPAP) -Ley de Riesgos del Trabajo n°24.557 (IPAP)	- Ley de Riesgos del Trabajo n°24.557 (IPAP)
Planes y Programas que ejecutan	-Manos a la obra.(Nación) -Más y Mejor Trabajo. (Nación) -Jefas y Jefes de hogar. (Nación) -Distritos Productivos (Mtrio de la Producción, Pcia.)	Manos a la obra.(Nación) -Más y Mejor Trabajo. (Nación) -Jefas y Jefes de hogar. (Nación) -Distritos Productivos (Mtrio de la Producción, Pcia.)
Iniciativas Locales	-	Conjuntamente con la Mesa Territorial del MTSS están en proceso de creación de la Agencia de Desarrollo Local, con dificultades de institucionalización en el gobierno local
Cantidad de Personal	-1 Subsecretario (no profesional) -6 Técnicos -4 Administrativos.	
Disponibilidad de la información.	Si	
Ideas-fuerza	-Fomento a la producción. -Implementar políticas de empleo. -Vinculos con el sector privado.	-Fomento a la producción. -Radicación de nuevas empresas.

CONCLUSIONES

-El área de Planeamiento sigue manteniendo la línea tradicional de encargarse de la organización urbana con carácter de control y monitoreo, bajo la dirección de la Secretaría de Obras Públicas, en ambos municipios. Se siguen dedicando al desarrollo físico tradicional y no encamina sus recursos al desarrollo local. En ninguno de los municipios se establecen vínculos con Medio Ambiente

-El área de Medio ambiente surgió más por iniciativa de agentes no municipales (Nación y Provincia). Descentralización “forzosa” evidenciada, entre otras cuestiones, por tener ambos municipios, idénticas misiones y funciones. En Berisso se “pierde” más por su escaso rango y por estar bajo la Secretaría de Bienestar Social mientras que en Ensenada tiene mayor rango y está junto con Salud. Esta última situación pareciera tener más que ver con la atención de los efectos de la alta contaminación del municipio que con una política más preventiva.

-El área de Producción en Berisso asiste a un momento de crecimiento por la importante cantidad de empleados con que cuenta (en relación con las otras áreas) y al igual que en Ensenada, se ubica dentro de la estructura municipal en una posición privilegiada por su rango y su cercanía al Intendente. Es aquí donde observamos acciones encaminadas al desarrollo económico (como aquella “nueva competencia” de los municipios).

-En los dos municipios ninguna de las áreas se relaciona con otras. No se producen relaciones horizontales entre dependencias municipales. Se puede mencionar que en el caso de Berisso existe una instancia de distribución de información “oficial” acerca de la gestión (Sistema de Información Municipal) que funciona como emisora de dicha información sin reconocer instancia de articulación. Citamos esta instancia ya que existe desde 1997.

-Las tres áreas en los dos municipios tienen como actividad central el funcionar como correa de transmisión entre los programas y planes de Nación y de Provincia y los municipios en sí. Funcionan de “traductores” entre las instancias externas y las municipales.

-En relación a la cantidad de empleados municipales, Berisso tiene mayor parte que Ensenada, manteniendo las magnitudes en ambos períodos, resaltando que en el caso de Ensenada el único cambio significativo fue la disminución de empleados municipales se debió a la “provincialización” del Hospital, y en Berisso se evidencia un traspaso de personal de la finalidad 3 a la 1 en 2005.

-Sin embargo, para terminar, la entre la cantidad de empleados municipales del Poder Ejecutivo Municipal y la población, es prácticamente la misma. Se da la relación de un empleado cada 79,5 habitantes en Berisso y en Ensenada un empleado cada 80,6 habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

MASSOLO, A. (1998). *Introducción en MUNICIPIO Y DESARROLLO LOCAL*, en la región del Comahue. Serie Temática. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue y Red de Editoriales de Universidades Nacionales. Neuquén. Argentina.

RAMÍREZ Alujas, A. (2002) *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena*, IIGOV. España.

AROCENA J. (1995) *El desarrollo Local. Un desafío Contemporáneo*. CLAHE.

ANEXOS

Cuadro Personal Total y por Finalidad. 1994-2005.

Municipio / Año	Personal Total (permanente + contratado)	Finalidad 1 Administración General	Finalidad 2 Salud	Finalidad 3 Servicios especiales urbanos	Finalidad 4 Infraestructura vial	Finalidad 5 Bienestar social
Ensenada 1994	923	331	348	92	23	140
Ensenada 2005	638	337	82	178	-	41
Berisso 1994	1004	289	106	412	20	177
Berisso 2005	1007	449	91	271	-	196

Fuente: Elaboración propia. Información provista por la Secretaría de Hacienda de la Municipalidad de Ensenada y el Departamento de Personal de la Municipalidad de Berisso.

Organigrama vigente en Ensenada.

	Intendente								
Secretaría	Hacienda			Gobierno	Salud y Medio Ambiente	Desarrollo Social	Gestión Pública	Producción	Obras y Servicios Públicos
Subsecretaría		Secretaría Privada							
Dirección General	Recuadación		Derechos Humanos			Coordinación Políticas Sociales			Obras y Servicios Públicos, Servicios y Delegaciones
Dirección	Fiscalización Tributaria, Contaduría, Tesorería, Compras y Suministros, Comercio.			Juzgado de Faltas, Asesoría Letrada, personal, Despacho y Mesa de entradas	Salud y Atención Primaria, promoción y defensa del Medio Ambiente	Coordinación y Seguimiento de Políticas de Empleo, Juventud, Acción Social y Tercera Edad	Cultura, Turismo, prensa, ceremonial, Ente Parque Ecológico.	Producción	Obras y Scios.Municipales, Dique 1, Punta Lara, Automotor
Subdirección									Planeamiento

Organigrama vigente en Berisso.

	Intendente						
Secretaría	Gobierno	Economía	Privada		Juez de Faltas	Bienestar Social	Obras y Servicios Públicos
Subsecretaría		Economía	Producción				
Dirección	Tránsito, Inspección General, Cultura, Personal, Control de Gestión Administrativa, Sistema de Capacitación Municipal	Contaduría, tesorería, Ingresos Públicos, cementerio		Asesoría Letrada Municipal, Comunicaciones Institucionales, Delegación Municipal Zona I y II, Sistema de Información Municipal	Secretaría de faltas,	Salud, Deporte y Turismo, acción Social, Coordinación Técnica de Instrumentos Municipales, Consejo de la Tercera Edad	Obras Hidráulicas, Servicios públicos, Planeamiento
Departamento						Medio Ambiente y RRNN	