

## medio ambiente y desarrollo

# **G**estión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes. Buenos Aires, Argentina

Eduardo Reese



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y  
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, abril de 2001

Este documento fue preparado por el señor Eduardo Reese, consultor de la División de Medio Ambiente y Asentamiento Humanos, en el marco del proyecto “Instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, el que cuenta con el apoyo financiero del *Ministero degli Affari Esteri* del Gobierno de Italia. Este proyecto hace parte de un conjunto de actividades sobre gestión urbana cuyo objetivo es mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y locales para resolver los problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1533-P

ISBN: 92-1-321839-7

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2001. Todos los derechos reservados

Número de venta: S.01.II.G.78

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Objetivos, alcances y resultados esperados de la asistencia técnica</b> .....	7
<b>II. El significado de la descentralización</b> .....	11
1. Descentralización y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense .....	13
<b>III. Caracterización territorial</b> .....	15
1. Aspectos demográficos y urbanísticos .....	15
2. Condiciones de vida de la población de Quilmes .....	20
3. La situación laboral .....	22
4. Situación de la vivienda .....	24
5. Situación respecto a la accesibilidad de los servicios de agua y saneamiento .....	25
<b>IV. Análisis de la organización municipal</b> .....	29
<b>V. Justificación del plan de descentralización</b> .....	37
<b>VI. Objetivos del plan de descentralización</b> .....	39
<b>VII. Los centros de gestión municipal (CGM)</b> .....	41
1. Aspectos generales .....	41
2. Las etapas del plan y el CGM de Ezpeleta como primera experiencia .....	44
3. Trámites y acciones a desconcentrar .....	46
4. Recomendaciones para el diseño del organigrama de un CGM y reglas para la distribución de funciones .....	50
5. La dotación del personal y el dimensionamiento de los CGM .....	51
6. El procesamiento y la comunicación de datos .....	54

<b>VIII. La descentralización y la participación en Quilmes</b> .....	55
1. Metodologías de planificación participativa a escala local; los talleres de microplanificación .....	58
<b>IX. Las tareas previas a la implementación de un centro de gestión municipal</b> .....	61
<b>Bibliografía</b> .....	63
<b>Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados</b> .....	69

## Índice de cuadros

Cuadro 1: Objetivos, actividades y productos de la asistencia técnica .....	8
Cuadro 2: Población, superficie y densidad Quilmes, comparación RMBA y total país .....	16
Cuadro 3: Población, superficie y densidad Quilmes, comparación otras localidades .....	16
Cuadro 4: Tasas de crecimiento por partidos-RMBA .....	17
Cuadro 5: Estructura de la población por edad .....	18
Cuadro 6: Evolución del crecimiento poblacional .....	18
Cuadro 7: Estimaciones de población .....	19
Cuadro 8: Hogares con necesidades básicas insatisfechas .....	20
Cuadro 9: Porcentaje de hogares en el primer quintil de ingresos .....	21
Cuadro 10: Desarrollo humano en la provincia de Buenos Aires .....	22
Cuadro 11: Tasas de desocupación .....	22
Cuadro 12: Indicadores laborales .....	23
Cuadro 13: Porcentaje de viviendas con características deficitarias .....	24
Cuadro 14: Hogares con situaciones de precariedad habitacional .....	25
Cuadro 15: Población en hogares particulares cubierta con servicios de saneamiento básicos .....	26
Cuadro 16: Localización y características generales de las delegaciones .....	31
Cuadro 17: Estructura de personal por delegación .....	32
Cuadro 18: Cantidad de intervenciones por expedientes abiertos anualmente .....	32
Cuadro 19: Ranking de expedientes abiertos por tipo de trámite .....	33
Cuadro 20: Ranking de intervenciones por área municipal .....	33
Cuadro 21: Características de áreas. Municipio de Quilmes .....	42
Cuadro 22: Distribución de sociedades de fomento y juntas vecinales por área de referencia de los CGM .....	43
Cuadro 23: Dotación de personal del CGM de Espeleta .....	53

## Índice de gráficos

Gráfico 1: Evolución de la población Quilmes .....	18
Gráfico 2: Evolución desempleo total GBA y GBA 3 .....	23

## Índice de planos

Plano 1: Áreas de referencia de cada delegación y ubicaciones de las diferentes sedes .....	67
Plano 2: Propuesta tentativa de localización óptima de los diferentes edificios de los CGM .....	68

---

## Resumen

---

La desconcentración y descentralización municipal se ha transformado en una necesidad urgente de los gobiernos locales en los países de la región. Sus objetivos son el mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales, la participación de la población en el diseño, implementación y control de las políticas públicas y la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, tanto de la inversión pública como privada.

Para este propósito resulta fundamental el conocimiento y propuestas en el área de los servicios municipales y del desarrollo urbano-territorial que dicen relación con la operación, gestión y administración a cargo de los gobiernos locales. Este documento presenta un diagnóstico de los servicios municipales en el caso del Municipio de Quilmes en Argentina. A partir de este análisis, se establecen un conjunto de propuestas de carácter operativo que se vinculan con el área de los recursos humanos y financieros del municipio y que dan origen a un Plan de Descentralización Municipal.

La metodología usada para la detección de lo que son los principales desafíos, como asimismo, de las opciones de cambio se constituye en un punto de partida para la implementación de esquemas renovados en materia de gestión urbana en Argentina y los países de la región.

## **I. Objetivos, alcances y resultados esperados de la asistencia técnica**

---

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, está ejecutando un proyecto de cooperación técnica con el apoyo del Gobierno de Italia, para el desarrollo de estrategias de gestión urbana. Su objetivo es mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos locales para resolver los problemas de gestión en el desarrollo territorial y se concentra en los problemas vinculados a la pobreza urbana, dentro del contexto del desarrollo económico regional en América Latina y el Caribe.

En ese marco el objetivo general de la presente asistencia técnica es el de cooperar con la Municipalidad de Quilmes (Buenos Aires, Argentina) en la elaboración de un programa de desconcentración y descentralización en orden a:

- mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales;
- promover la participación de la población en el diseño, implementación y control de las políticas;
- hacer mas eficiente en términos urbanísticos, sociales, ambientales y económicos tanto la inversión pública como la privada.

En base a este marco, las metas específicas que se persiguen son las siguientes:

- conocer en profundidad las debilidades y fortalezas de la administración municipal;
- conocer en profundidad las debilidades y fortalezas del territorio y el marco regional metropolitano en el que se inscribe Quilmes;
- proponer un conjunto de recomendaciones que constituyan un marco general de gestión del proceso de desconcentración y descentralización.

Teniendo en cuenta los objetivos especificados mas arriba, la asistencia se estructuró de la siguiente forma: (véase cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**OBJETIVOS, ACTIVIDADES Y PRODUCTOS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA**

<b>Objetivo particular</b>	<b>Actividades</b>	<b>Resultados</b>
Conocer en profundidad las debilidades y fortalezas del territorio y el marco regional metropolitano en el que se inscribe Quilmes	Análisis de los procesos metropolitanos que afectan al municipio Caracterización socio-económica de la ciudad Caracterización espacial de la ciudad Situación ambiental de la ciudad Breve caracterización de las localidades	Caracterización urbano territorial y el marco regional
Conocer en profundidad las debilidades y fortalezas de la administración municipal	Análisis de la estructura y organización municipal Análisis del estilo de gestión del gobierno municipal Estado de la desconcentración actual: el papel que cumplen las actuales delegaciones municipales y cantidad y calidad con que se prestan los servicios desconcentrados	Caracterización de la administración municipal
Proponer un conjunto de recomendaciones que constituyan un marco general de gestión del proceso de desconcentración y descentralización	Planteamiento de recomendaciones en materia del estilo de gestión del municipio Planteamiento de recomendaciones en materia de la gestión del proceso de descentralización Seminario de trabajo con el gabinete municipal Corrección y recomendaciones finales	Recomendaciones de gestión del proceso de descentralización

**Fuente:** Elaboración propia

Como parte del proceso de trabajo, y adicionalmente a las actividades especificadas mas arriba, se realizaron dos seminarios de debate con las instituciones intermedias y dos reuniones informativas generales.

El primer seminario, que se denominó “Descentralización: nuevo paradigma de la gestión local”, se llevó a cabo el 26 de junio de 2000 en el salón auditorio del Palacio Municipal y tuvo como objetivo abrir el debate en la comunidad a través de exposiciones de corte conceptual-metodológico y de análisis de las experiencias de descentralización de las ciudades de Rosario y Buenos Aires.

El segundo seminario, denominado “Jornada de evaluación y difusión del diagnóstico y recomendaciones de CEPAL al Plan de Descentralización de Quilmes”, se desarrolló en el mismo ámbito el 1 de diciembre de 2000. El mismo tuvo la finalidad de exponer y debatir con las instituciones intermedias los resultados alcanzados durante la cooperación.

Las reuniones informativas generales se llevaron a cabo los días 11 y 17 del mes de octubre de 2000 y tuvieron como objetivo difundir y discutir los avances y aspectos parciales que a esa fecha tenían los estudios. La primera de las reuniones tuvo como auditorio al gabinete municipal y la segunda a las instituciones intermedias y a los medios de comunicación local.

La asistencia del Programa (que tuvo una duración de cuatro meses), tuvo como contraparte local a los técnicos y profesionales de la Dirección de Descentralización y Coordinación de Delegaciones de la Municipalidad de Quilmes.

A su vez, la Dirección contó con la cooperación del Programa de Modernización de Municipios de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación. Dicha cooperación se formalizó a través de un convenio conjunto en el mes de agosto de 2000.

De tal forma las actividades se desarrollaron en la práctica en un ámbito tripartito de debate conjunto que enriqueció de manera fundamental la calidad de los resultados alcanzados y contribuyó de manera decisiva a la capacitación en servicio de los técnicos de la Dirección de Descentralización municipal.



## II. El significado de la descentralización

---

En las últimas décadas, en los países de América Latina los organismos multilaterales de crédito y los propios estados nacionales impulsaron un proceso de reforma y modernización del estado que derivó en la implementación de políticas de descentralización. La descentralización es un instrumento a través del cual el estado entrega algún grado de poder y decisión –funciones y recursos– a los niveles locales (Herzer y Pérez, 1988; Herzer, 1996). Estas iniciativas no sólo implican la redistribución de competencias administrativas del estado sino que además tienen importante capacidad para reorganizar las relaciones entre el estado y la sociedad civil en distintos sentidos. En primer lugar, replantean el papel del gobierno local que se constituye en una instancia central para la ejecución y la gestión de políticas y, por el otro, replantean las iniciativas de los diversos grupos sociales y las interacciones entre de dichos grupos y el gobierno local.

Tal como sugieren Herzer y Pérez (1988:13), en las propuestas descentralizadoras pueden detectarse diferentes enfoques:

1. Aquellos que promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado (frente a la crisis y a la deslegitimación existente) a fin de garantizar la gobernabilidad de la sociedad y asumiendo la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder. De este modo, los ámbitos territoriales menores amplían su poder efectivo tomando a su cargo funciones y recursos que otrora eran ejercidos por el nivel central.

2. Aquellas propuestas en las que se puede interpretar la descentralización como una estrategia para transferir el peso de la crisis del nivel central a los niveles subnacionales, de modo tal de solucionar los problemas de burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas y de garantizar más movilidad de recursos entre partes. Esta idea de descentralización aparece, según Herzer (1996), muy asociada a la privatización y a la despolitización de las relaciones de los ciudadanos y del Estado.

Vinculados a estos significados básicos, aparecen otros significados asociados que postulan la descentralización como instrumento institucional que permite una mayor participación de los ciudadanos y facilita la resolución de problemas territorialmente delimitados.

Sin embargo, y a pesar de que, en los procesos históricos y en sus conceptualizaciones, los procesos de descentralización son interpretados a partir de estos modelos polares; las experiencias de las ciudades de América Latina ponen de manifiesto que esta iniciativa descentralizadora se expandió con base en ambos modelos produciendo procesos fragmentados y complejos.

Un común denominador en los procesos de descentralización es el hecho de que su implementación implica un cambio en el lugar donde se toman las decisiones de un órgano central hacia una instancia subnacional más cercana a la población, bajo el supuesto de que dicho cambio va a someter a estas instancias subnacionales a un control mayor y más efectivo de parte de la población.

Desde una perspectiva jurídica, para hablar de descentralización en sentido estricto resulta indispensable que se cumplan tres requisitos:

- a) que los que se descentralicen sean entes con personalidad jurídica;
- b) que sus autoridades sean elegidas por la soberanía popular, y
- c) que puedan actuar con independencia de la administración central sin que ésta pueda ejercer más control sobre sus actos que el de legalidad (Palma y Rufian, 1991a: 21).

A pesar de ello, las situaciones que aparecen en los países –en particular las relativas a los servicios sociales– no presentan esa pureza sino una variedad importante de grados y de matices para cada uno de los sectores. Cuidando aquí en no atribuirle al concepto “bondades” inherentes al mismo,<sup>1</sup> la descentralización debería ser concebida como un *conjunto complejo de procesos* orientados a los objetivos de *distribución territorial del poder y de la legitimidad del estado* (Chiara, 2000a).

La ambigüedad de los procesos de descentralización aparece en la idea misma de la descentralización como acercamiento (Pérez, 1996:185). La descentralización implica, por un lado, un acercamiento del aparato de gestión, de la infraestructura de servicios y del servicio mismo hacia la población que lo requiere. De modo tal que mejore el acceso a los lugares en donde se toman las decisiones, donde hay que ir a hacer los trámites, donde hay que ir a peticionar o a exigir (Coraggio, 1997).

Por el otro, implica organizar la prestación (toma de decisión, ejecución, control y evaluación) de forma tal que la población pueda involucrarse activamente en dichos procesos. En la medida que se trate de un acercamiento de la toma de decisiones sobre las actividades que integran la gestión de las prestaciones, la descentralización se constituye en un instrumento democratizador en tanto que implica un mayor conocimiento, información y capacidad de control (Pérez, 1996; Coraggio, 1997).

---

<sup>1</sup> Nos referimos aquí a los trabajos que antes del inicio de las políticas de ajuste en Latinoamérica postulaban la descentralización como objetivo sin considerar cuáles eran las condiciones en las que estos procesos descentralizadores permitían alcanzar esos objetivos políticos (Borja, 1987).

Es posible ir un paso más allá y, que como propone Coraggio (1997), se puede esperar que no sólo la gestión y el poder de decisión sobre la gestión se acerquen a la población, sino que se produzca una efectiva redistribución de poder, o sea que parte de ese poder pase del lado de los que dejan de ser peticionantes para ser ciudadanos que diagnostican, organizan la resolución de problemas y deciden ellos mismos cuáles son las prioridades.

Las características de las instituciones, sus capacidades,<sup>2</sup> el comportamiento del sector público y también de los actores de la sociedad son factores que determinan el alcance de los procesos de descentralización y que deben ser tomados en cuenta en la implementación de los procesos descentralizadores.<sup>3</sup> Para el análisis de éstos procesos, algunos autores han adoptado el concepto de *continuo descentralización/desconcentración/centralización* en función de discutir la descentralización como medio en función de objetivos políticos y del contexto histórico e institucional específico (Badía et. al., 1992).

*Desconcentración* y *descentralización* se distinguen a través de dos criterios que se complementan: el criterio de *personalidad jurídica* y la *independencia de la decisión*. Clásicamente la *descentralización* “sería la transferencia de competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas (territoriales e institucionales)..., mientras que la *desconcentración* sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica...” Sin embargo, el criterio de la personalidad jurídica resulta insuficiente en otras situaciones en que la distinción no se ha basado en la personalidad jurídica sino en que “el ente u órgano que recibe la competencia esté o no sometido jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado” (Palma y Rufian, 1991b:9 ss). Puede haber desconcentración incluso cuando se trate de dos entes con personalidad jurídica diferente como el estado nacional respecto de las provincias o éstas respecto de los municipios si no hay autonomía de decisión.

Los diferentes significados que asume la descentralización, sumados al análisis de la historia reciente de transferencias de competencias de los niveles central a los subnacionales exigen reconocer estas “zonas grises” y dinamizar los conceptos en función de poder caracterizar los sentidos que implica la descentralización y dar cuenta de la incidencia de los contextos de implementación complejos (Chiara, 2000a).

De este modo, es posible pensar la descentralización como una realidad múltiple que no tiene significación unívoca. En todo los casos, la descentralización constituye un medio para el logro de finalidades. En consecuencia, “su significación depende de su ubicación en relación a ciertos fines y particularmente, en referencia a los procesos que intentan lograr esos fines” (Pírez, 1996:190).

## 1. Descentralización y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense

En los municipios de Conurbano Bonaerense, el campo de las políticas urbanas en el ámbito local se ha ido constituyendo a partir de procesos complejos que, por un lado, implicaron una transferencia progresiva de funciones hacia los municipios y hacia otros agentes desde los niveles centrales (nacionales y provinciales). Y, por el otro, supusieron la reasunción del ejercicio de funciones desde la Provincia en algunos sectores de políticas. Las reformas del régimen municipal han tenido también gran capacidad de reorganización de las relaciones en el nivel local. Asociado a estos procesos, distintos actores sociales (entidades profesionales, comisiones barriales,

<sup>2</sup> Aludimos aquí al concepto de “capacidad institucional” propuesto por Andre Tobelem que remite a cinco dimensiones: reglas de juego, formas de organización interna, relaciones interinstitucionales, recursos humanos y materiales y capacidades individuales (Tobelem, 1993).

<sup>3</sup> La definición de D. Rondinelli recupera algunos de estos atributos (ver Curbelo Ranero, 1986:70).

cooperativas, sociedades de fomento, organizaciones de tierras y vivienda, redes dedicadas a problemáticas específicas) se han ido comprometiendo progresivamente en la gestión de las políticas sociales desde la constitución de la demanda hasta la gestión, a través de particulares arreglos público-privados. Estas modalidades de compromiso han sido muy diversas: la asunción de funciones en la gestión del sector (delegada explícitamente o no por el municipio, como es el caso de las comisiones barriales, cooperadoras y sociedades de fomento), la organización por la defensa del carácter público de la salud o la educación (distintas Mesas Multisectoriales), o la organización para la defensa de intereses profesionales de tipo corporativo (sindicatos y asociaciones profesionales).

En particular, las iniciativas descentralizadoras en el Conurbano Bonaerense aparecen fuertemente asociadas a dos grandes clivajes que marcan cambios importantes en la relación estado-sociedad: el proceso hiperinflacionario de 1989 y la aparición de programas de gestión desconcentrada financiados por organismos multilaterales a partir de principios de la década del 90' (Chiara, 2000b). Estos puntos de quiebre han configurado un conjunto de condiciones particulares que replantean el papel de los gobiernos locales.

Estas nuevas competencias que asumen los municipios en la última década entran en coalición con las muy limitadas competencias que la Constitución Provincial establece a los municipios. Sin embargo, sea través de leyes, decretos provinciales y resoluciones ministeriales (para el nivel de las políticas) o por medio de convenios para transferencia de funciones particulares derivadas de los proyectos, se han ido dando procesos de desconcentración y descentralización que otorgan a los municipios un lugar particular respecto del resto de los actores implicados en el entramado (Subirats, 1989: 119) en el nivel local en tanto captan y canalizan recursos de distintas agencias. En el marco de esta tensión entre el ordenamiento legal y la práctica, se va constituyendo un encuadre limitado pero también ambiguo de competencias y funciones a ser ejercidas por el municipio (Chiara y Di Virgilio, 2000).

La coyuntura que se define a partir de los años 90' por los procesos de ajuste y el aumento del desempleo obliga a los municipios a enfrentar continuos procesos de conflicto y negociación en la atención de las necesidades sociales y en la implementación de nuevas instancias de gestión. Estas nuevas habilidades que se están desarrollando en el ámbito local permite pensar en los municipios como espacio adecuado para reorganizar las políticas y los recursos en propuestas innovadoras de política urbana local atendiendo, siempre, a la necesidad de fortalecer sus niveles de autonomía (institucional y de recursos) en consonancia con el fortalecimiento de sus capacidades institucionales (Chiara y Di Virgilio, 2000).

### III. Caracterización territorial

---

#### 1. Aspectos demográficos y urbanísticos

El municipio de Quilmes se localiza en el eje sudeste de crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA),<sup>4</sup> sobre la margen derecha del estuario del Río de La Plata y a 17 kms. del centro de la Ciudad de Buenos Aires. Junto con La Plata, La Matanza, Lomas de Zamora y los ex partidos de General Sarmiento y Morón integra el lote de municipios que en el Censo de 1991 habían superado los 500.000 habitantes.

La región está conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 42 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Los municipios bonaerenses que la integran son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

---

<sup>4</sup> El eje de crecimiento Sudeste del Gran Buenos Aires que desde la Ciudad de Buenos Aires llega hasta la ciudad de La Plata se estructuró a partir de las vías del Ex - Ferrocarril General Roca y de las trazas de las Rutas Nacionales 1 y 2. El RMBA está constituido por el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y 18 municipios de Buenos Aires.

Las localidades de la RMBA conforman un espacio de 16.767 km<sup>2</sup>, donde residían en 1991 algo más de 12 millones de habitantes (38% de la población nacional) con una densidad promedio de 741 hab/km<sup>2</sup>. La región es el aglomerado urbano más importante del país: concentra el 50% de la mano de obra industrial, el 55% del PBI y constituye el principal centro financiero y el mayor mercado de producción y consumo del país.

Al mismo tiempo, la RMBA no ha estado al margen de los profundos procesos de cambio de los últimos años que han impactado de manera importante sobre los municipios que la componen: “El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) atraviesa un período inestable de transformaciones. Transformaciones que son fruto tanto de procesos supranacionales, tales como la globalización de la economía y el nuevo orden político mundial, cuanto de procesos intra-regionales que incluyen un nuevo perfil productivo, cambios en la cultura organizacional laboral y empresaria, la reaparición de la inversión en infraestructura, la consolidación de un modelo social fragmentado e importantes cambios institucionales. Finalmente este conjunto interactivo de factores está impactando también en la estructura espacial regional que reconoce hoy fenómenos de crecimiento y consolidación que no responden a las pautas que tradicionalmente guiaron la región y cuya tendencia se adivina creciente” (Magariños, 1995).

Los Cuadros 2 y 3 muestran los datos básicos de Quilmes en comparación con la Ciudad de Buenos Aires (cabecera de la región), la RMBA y el país y en comparación con los municipios del eje sudeste de crecimiento metropolitano al cual pertenece.

**Cuadro 2**

**POBLACIÓN, SUPERFICIE Y DENSIDAD QUILMES, COMPARACIÓN RMBA Y TOTAL PAÍS**

<b>División Político Administrativa</b>	<b>Población Total Censo 1980</b>	<b>Población Total Censo 1991</b>	<b>Superficie en km<sup>2</sup></b>	<b>Densidad hab/km<sup>2</sup></b>
<b>Quilmes</b>	<b>446.587</b>	<b>511.234</b>	<b>94</b>	<b>5.438</b>
Ciudad de Buenos Aires	2.922.829	2.965.403	200	14.827
Total RMBA	10.971.073	12.418.084	16.767	741
Total País	27.064.000	32.370.298	3.761.274	8,6
Relación RMBA/PAIS	40,5	38,4	0,4	-

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales del INDEC

**Cuadro 3**

**POBLACIÓN, SUPERFICIE Y DENSIDAD QUILMES, COMPARACIÓN OTRAS LOCALIDADES**

<b>División Político Administrativa</b>	<b>Población Total Censo 1980</b>	<b>Población Total Censo 1991</b>	<b>Superficie en km<sup>2</sup></b>	<b>Densidad hab/km<sup>2</sup></b>
Avellaneda	334.145	344.991	55	6.272,6
<b>Quilmes</b>	<b>446.587</b>	<b>511.234</b>	<b>94</b>	<b>5.438</b>
Berazategui	201.862	244.929	188	1.302,8
Florencio Varela	173.452	254.997	206	1.237,8

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales del INDEC

Dentro de los partidos que forman la RMBA el crecimiento es fuertemente desigual. En el último período intercensal se produjo un estancamiento poblacional en los municipios de la primer corona o anillo como Avellaneda (3,0%), Lanús (0,3%), Vicente López (-0,5%), Tres de Febrero (1,1%), San Isidro (3,2%), la Ciudad de Buenos Aires(1,4%) y San Martín (5,1%), mientras que los partidos del tercer anillo tuvieron crecimientos comparativamente altos: Escobar (44,1%), Pilar

(41,8%), Moreno (37,8%), Florencio Varela (37,1%), Esteban Echeverría (36,4%) y Almirante Brown (29,4%). El Cuadro 4 muestra lo descrito.

**Cuadro 4**  
**TASAS DE CRECIMIENTO POR PARTIDOS-RMBA**

Partidos con alta tasa de crecimiento		Partidos con tasa de crecimiento media		Partidos con baja tasa de crecimiento o decrecimiento	
Escobar	44,1				
Pilar	41,8	Cañuelas	18,8	Lobos	9,9
General Rodríguez	39,8	Berazategui	18,5	Mercedes	7,8
Moreno	37,8	Brandsen	17,4	San Fernando	7,6
Florencio Varela	37,1	La Matanza	15,9	Morón	6,9
Esteban Echeverría	36,4	Luján	15,3	General San Martín	5,1
Marcos Paz	35,0	Zárate	15,3	San Isidro	3,2
Almirante Brown	29,4	General Las Heras	15,2	Avellaneda	3,0
San Vicente	28,2	Ensenada	14,7	Ciudad de Buenos Aires	1,4
Merlo	27,8	Quilmes	<b>12,9</b>	Tres de Febrero	1,1
Exaltación de la Cruz	27,2	La Plata	12,1	Lanús	0,3
General Sarmiento	25,0	Berisso	11,6	Vicente López	-0,5
Tigre	21,3	Lomas de Zamora	11,3		
Campana	20,2				

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales del INDEC

En el contexto descrito, Quilmes se ubica entre los municipios componentes de la segunda corona de expansión con un crecimiento poblacional menor al del promedio de la RMBA. Los resultados del relevamiento censal señalan una caída en la tasa de crecimiento de la población del asentamiento que puede ser asociada a dos fenómenos de diferente índole:

a) Por una parte, el proceso de desindustrialización y de incremento sustantivo de los precios del suelo de los últimos años habría restado atractivo a la ciudad como destino de corrientes migratorias.

b) Simultáneamente, los municipios de la tercera corona han absorbido parte del incremento poblacional por migración, produciéndose un avance en el proceso de metropolización.

En el período 1980/1991, la dinámica demográfica de Quilmes acompaña la del total de los partidos del Gran Buenos Aires: la tasa de crecimiento medio anual disminuye en el período intercensal 1980/1991 aproximadamente un 10% al igual que en el Gran Buenos Aires (GBA) en su conjunto.<sup>5</sup> Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la población en el período (la tasa de crecimiento medio anual ascendió al 12,9%) da cuenta de un incremento mayor que el que registran los partidos del primer cordón entre los cuales la tasa de crecimiento medio anual no superó el 6,9% (INDEC; 1998).

La estructura etarea de la población del municipio de Quilmes no se aleja de la del GBA en su conjunto. La misma coincide con un índice de masculinidad (94,8) que se ubica por debajo de índice promedio del Gran Buenos Aires.<sup>6</sup> En este sentido resulta importante destacar que en el Gran Buenos Aires se observa coincidencia entre las estructuras más estabilizadas y envejecidas y los bajos índices de masculinidad.

<sup>5</sup> La tasa de crecimiento medio anual para el Gran Buenos Aires pasó de 24,2% en el período 1970/80 a 14,5% en el período 1980/1991. La tasa de crecimiento medio anual del municipio descendió de 23,0% en el período 1970/1980 a 12,9% entre 1980/1991.

<sup>6</sup> El índice de masculinidad promedio de los 19 partidos del Gran Buenos Aires es 95,3.

**Cuadro 5**  
**ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR EDAD**

	<b>Total</b>	<b>0-14</b>	<b>15-64</b>	<b>65 y más</b>
Total GBA	100	29,5	62,4	8,2
<b>Quilmes</b>	<b>100</b>	<b>29,1</b>	<b>62,3</b>	<b>8,5</b>

Fuente: INDEC, 1998.

El Cuadro 5 muestra la evolución del crecimiento poblacional en comparación con los municipios del eje sudeste y del AMBA. El Gráfico 1 esquematiza el crecimiento de la población quilmeña.

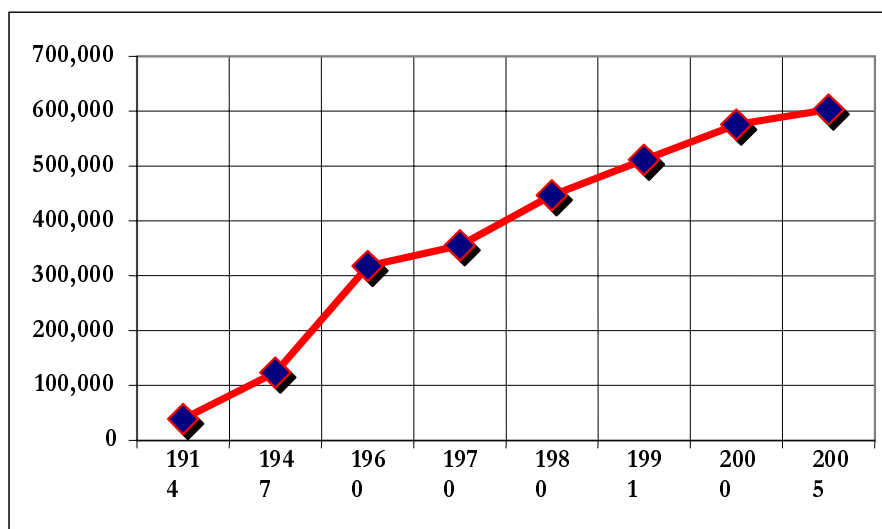
**Cuadro 6**  
**EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL**

<b>Distrito</b>	<b>1914</b>	<b>1947</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>
Avellaneda	144.739	273.839	326.531	337.538	334.145	344.991
Berazategui	*	*	*	127.740	201.862	244.929
Florencio Varela	5.174	10.480	41.707	98.446	173.452	254.997
<b>Quilmes</b>	<b>38.783</b>	<b>123.132</b>	<b>317.783</b>	<b>355.265</b>	<b>446.587</b>	<b>511.234</b>
Ciudad de Buenos Aires	1.575.814	2.981.043	2.966.634	<b>2.972.453</b>	2.922.829	2.965.403
<b>Total AMBA</b>	<b>2.034.031</b>	<b>4.722.201</b>	<b>6.352.900</b>	<b>8.352.900</b>	<b>9.764.430</b>	<b>10.913.409</b>

Fuente: Instituto de Estadísticas y Censos, 1993

\*/ Includido en Quilmes

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUILMES**



Fuente: Elaboración propia



Según la información del INDEC, para el pasado año 2000 se espera que la RMBA haya incrementado su población neta en aproximadamente 1,4 millones de habitantes respecto a 1991. Los estudios demográficos confirman que el incremento esperado se distribuirá con una estructura igual a la de las coronas antedichas. En términos absolutos esto significa que entre esas dos fechas la Región deberá dar respuesta a las demandas de una ciudad de igual magnitud que, por ejemplo, la ciudad de Córdoba que es el segundo aglomerado del sistema urbano nacional. En el caso específico de Quilmes la proyección estadística señala una población de cerca de 572.000 habitantes para el año 2000. El Cuadro 7 muestra las estimaciones hasta el año 2005 para los municipios del eje sudeste de crecimiento.

**Cuadro 7**  
**ESTIMACIONES DE POBLACIÓN**

División Político Administrativa	Población total al 30 de junio de:			
	1998	1999	2000	2005
Avellaneda	353.047	354.100	355.148	359.810
<b>Quilmes</b>	<b>559.249</b>	<b>565.525</b>	<b>571.775</b>	<b>601.912</b>
Berazategui	276.916	281.097	285.261	305.484
Florencio Varela	315.433	323.416	331.602	369.788

Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Buenos Aires, 1998.

El proceso de configuración urbana en el partido siguió aproximadamente un sentido Este–Oeste a partir del casco fundacional <sup>7</sup> y de las primeras extensiones surgidas a lo largo del ferrocarril <sup>8</sup> y de la franja costera.<sup>9</sup> El crecimiento en franjas longitudinales, determinadas por las trazas de las grandes vías de comunicación de sentido Norte–Sur, implicó la conformación de un territorio con un marcado gradiente: hacia el Oeste (es decir hacia los límites con los vecinos municipios de Almirante Brown y Lomas de Zamora) descendiéndose progresivamente la calidad del espacio urbano, los niveles de cobertura de infraestructura y los niveles socioeconómicos de la población.

El modelo de crecimiento se basó, a partir de la década de 1930, en el proceso industrializador <sup>10</sup> y en el loteo popular <sup>11</sup> a bajo precio con escasos niveles de cobertura de infraestructura y en bajas tarifas de transporte para los usuarios. La conversión de tierra rural en tierra urbana y la estructuración espacial se llevaron a cabo en el marco de escasas y dispersas reglamentaciones de orden provincial y municipal que permitieron el libre juego del mercado

<sup>7</sup> Aunque se reconocen asentamientos anteriores el casco central de la actual ciudad de Quilmes se delimitó en 1817. Posteriormente se lotean las actuales localidades de Bernal en 1850 y Ezpeleta en 1891 siempre en relación al ferrocarril. La actual localidad de San Francisco Solano, hacia el Oeste del casco central, se lotea recién hacia 1948.

<sup>8</sup> El ferrocarril Buenos Aires - Ensenada, el telégrafo y el tranvía a caballo llegan a Quilmes entre 1872 y 1873, como así también se inauguran la Biblioteca Popular y el primer periódico. En 1888 se instala en Quilmes una industria pionera: la Cervecería y Maltería Argentina de Quilmes que contribuye a consolidar la urbanización del área central.

<sup>9</sup> Las tierras altas jugaron históricamente un papel preponderante en la organización del espacio, al asentarse sobre ellas los principales centros poblacionales y los ejes de comunicación, en un principio viales y luego ferroviarios. La ribera de Quilmes es una franja baja e inundable (Cota 2,80 del Instituto Geográfico Militar) de aproximadamente 11 km<sup>2</sup> que actuó siempre como condicionante del sentido de la expansión urbana y en la que todavía se encuentran amplias superficies abiertas.

<sup>10</sup> El desarrollo de actividades industriales consolidado en la etapa de sustitución de importaciones, a partir de los años 30, organiza un nuevo modelo de acumulación centrado en las actividades manufactureras que se expresa en la actual configuración metropolitana de Buenos Aires. En la primera fase sustitutiva, la actividad industrial tendió a localizarse en la ciudad central y en los municipios de la primera periferia como Avellaneda, Quilmes y Lanús. En una segunda fase, el desarrollo de las actividades manufactureras promovió un proceso de urbanización expansiva conformando una única aglomeración, organizada sobre usos productivos y residenciales.

<sup>11</sup> Se entiende por loteo popular al fraccionamiento, urbanización mínima y venta en mensualidades, promovido por agentes privados, de parcelas de tierra destinadas a la vivienda de los sectores de bajos ingresos. El loteo ha sido un elemento central en la organización socio-espacial del territorio.

inmobiliario especulativo. A partir de mediados de la década de 1970 con la implementación, por un lado, del Decreto Ley 8912, que restringió la subdivisión de la tierra sin infraestructura y, por otro, de la aplicación de políticas de ajuste estructural, que impactaron sobre el nivel de subsidios a las actividades económicas, el modelo tradicional de crecimiento entró en crisis.

El área central de la ciudad, de aproximadamente 50 manzanas, ejerce una marcada preeminencia en lo que hace a la concentración edilicia, de servicios especializados y de actividades. Esta centralidad física y funcional se verifica en el sistema de transporte de pasajeros, el que atraviesa, casi sin excepciones, el área central. La estructura circulatoria actual muestra una clara preeminencia y jerarquía de los ejes de sentido Norte–Sur (Autopista Buenos Aires–La Plata, Av. Calchaquí, Av. La Plata, etc.) con débiles vinculaciones en el sentido Este–Oeste.

Las localidades que concentran la mayor cantidad de población son Quilmes Centro y Quilmes Oeste, en ellas reside casi el 50% de la población del municipio. Si se analiza la distribución por edad de la población que reside en las diferentes localidades se observa que en la localidad de Quilmes Centro, que concentra el 24% de la población total, la población de 0 a 4 años tiene un peso relativo bajo (19% del total) mientras aumenta considerablemente el de la población de 14 a 19 años (37% de la población del partido). Otras localidades como Solano, La Florida, Bernal Oeste, Espeleta Oeste y Quilmes Oeste tienen una estructura de población más joven (Ilari y Villar, 2000:10).

## 2. Condiciones de vida de la población de Quilmes

La población del Conurbano está expuesta a muy heterogéneas condiciones de vida; esta situación se expresa en altos niveles de polarización en el acceso a los servicios urbanos y sociales así como en la distribución del ingreso. Un importante porcentaje de la población está constituido por pobres estructurales (con necesidades básicas insatisfechas, NBI), mientras que porcentajes aún mayores no alcanzan los niveles mínimos de ingresos para acceder a una canasta básica de bienes y servicios (línea de pobreza, LP).

En los partidos del Conurbano Bonaerense, 1.497.716 habitantes se encontraban en 1991 en condiciones de pobreza estructural. En otras palabras, el 18,9% de la población no alcanzaba a cubrir sus necesidades básicas. Para el municipio de Quilmes se registraban 106.703 pobres estructurales, es decir, el 21% de la población quilmeña era NBI. En 1996 con la división política del ex partido de General Sarmiento (que ocupaba el segundo lugar luego de La Matanza por sus NBI), Quilmes se convierte, en términos absolutos, en el cuarto partido del Conurbano que tiene mayor población con NBI (Ilari y Villar, 2000:12).

**Cuadro 8**  
**HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS**

	Hogares con NBI			
	1980		1991	
	Total	%	Total	%
Total GBA	380.895	21,7	344.521	16,5
<b>Quilmes</b>	<b>27.421</b>	<b>23,6</b>	<b>24.675</b>	<b>18,2</b>

Fuente: INDEC, 1998.

Con respecto a la cantidad de hogares pobres por necesidades básicas insatisfechas, el Partido de Quilmes supera el promedio para el Gran Buenos Aires ubicado en 1991 en el 16,5%. Aunque la proporción de hogares con NBI disminuyó sensiblemente en el período intercensal (5,4%) el municipio continúa ubicado por encima del promedio del GBA. Los hogares pobres representan el 18,2% de su población.

Si tomamos al hacinamiento como un indicador proxi de situaciones de pobreza estructural para analizar la situación de las localidades, se observa que “en términos absolutos, las localidades de Quilmes Oeste y Bernal Oeste alcanzan la mayor cantidad de hogares con hacinamiento (2.307 y 1.766 hogares respectivamente). En el otro extremo, Bernal y Ezpeleta Oeste son las localidades donde es menos importante esta problemática. Las localidades que mayor porcentaje de hogares con hacinamiento tienen, en relación al total de los hogares existentes son Bernal Oeste, La Florida y Don Bosco. Por ejemplo, un 9,3% de los hogares de Bernal Oeste tienen hacinamiento (1.766 hogares), pero ellos representan un 21,8% de los hogares del Partido” (Ilari y Villar, 2000:19).

La información sobre pobreza por ingresos más actualizada presenta limitaciones en su representatividad estadística. En mayo de 2000 en los partidos del Conurbano Bonaerense un 25,7% de los hogares se encontraba en el primer quintil de más bajos ingresos. La información disponible para el área homogénea que incluye el partido de Quilmes, refiere a un porcentaje algo superior de población en ese bajo nivel de ingresos que comprende a un 26,4% de los hogares.<sup>12</sup>

**Cuadro 9**  
**PORCENTAJE DE HOGARES EN EL PRIMER QUINTIL DE INGRESOS**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>13</sup>
Total GBA	25,8	26,0	25,4	25,8	26,1	27,4	26,4	26,6	26,3	25,7
GBA 1	11,2	12,0	8,9	11,7	10,1	5,2	10,7	8,3	12,2	6,7
GBA 2	17,7	19,0	17,6	20,0	17,8	28,8	18,2	18,8	16,6	18,9
<b>GBA 3</b>	<b>28,3</b>	<b>29,0</b>	<b>29,9</b>	<b>27,2</b>	<b>24,5</b>	<b>26,7</b>	<b>25,9</b>	<b>27,7</b>	<b>25,6</b>	<b>26,4</b>
GBA 4	33,6	34,8	32,3	33,0	37,6	36,7	36,6	35,3	37,3	34,7

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, octubre.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires de 1997 (elaborado en base a información de 1991), Quilmes se encontraba ubicado en el puesto 81 dentro de los 127 partidos que en aquel momento existían.

Según consignan Ilari y Villar (2000), “al visualizar el desenvolvimiento de este Partido en los componentes del Índice, puede observarse que mientras en educación el Partido alcanza la media provincial, en Nivel de Vida y salud está por debajo. En esta última variable, fundamentalmente incide en términos negativos el nivel que alcanza en lo que respecta a la tasa de mortalidad infantil (25,4/1000), la que llega a nivel provincial al 22/1000. Por otra parte incide positivamente el porcentaje de población con alto riesgo sanitario (en hogares sin retrete con descarga de agua), que constituye el 7,5%, mientras el promedio provincial es de 8%. Por su parte en el nivel de vida, en los tres indicadores utilizados (PBI, energía y NBI) se observa un grado menor al alcanzado en el promedio provincial”.

<sup>12</sup> Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborados por el INDEC para agregados menores al Conurbano Bonaerense se presentan por cuatro zonas homogéneas (GBA 1, 2, 3, y 4). Quilmes forma parte del agregado GBA 3, junto a los partidos de Almirante Brown, Berazategui, Lanús y Lomas de Zamora.

<sup>13</sup> En este único caso se consignan los datos para el mes de mayo pues aún no se cuenta con los resultados del relevamiento realizado en Octubre.

Cuadro 10  
**DESARROLLO HUMANO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Distritos	Puesto	Indice de salud	Indice de Educación	Indice de Nivel de Vida	Indice de Desarrollo Humano
Vicente López	1	0,792	0,969	0,983	0,9146
<b>Quilmes</b>	<b>81</b>	<b>0,771</b>	<b>0,917</b>	<b>0,956</b>	<b>0,8811</b>
San Vicente	127	0,767	0,895	0,741	0,8008
Provincia de Buenos Aires	-	0,790	0,916	0,962	0,8894

Fuente: Elaboración propia en base al Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires (1997)

### 3. La situación laboral

Si bien los valores disponibles con validez estadística datan del censo de 1991, la información de la Encuesta Permanente de Hogares procesada para unidades menores que el Conurbano arroja tendencias que permiten suponer un agravamiento de la situación socio económica de la población en el partido derivada del incremento de los niveles de desempleo. Los porcentajes de población desocupada crecieron para el total del Conurbano desde 1991 de un 5,7% a un 17,9% en 2000. El partido de Quilmes, expresado en los valores del agregado GBA 3, presenta un incremento de un 5,9% en 1991 a un 15,6% en 2000.

Cuadro 11  
**TASAS DE DESOCUPACIÓN**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>14</sup>
Total GBA	5,7	7,0	10,6	14,8	19,1	21,3	15,6	15,1	16,1	17,9
GBA 1	3,5	4,0	6,4	10,4	12,7	11,8	9,8	13,6	15,6	15,7
GBA 2	4,9	7,2	9,1	12,9	17,0	18,4	12,7	11,5	16,2	17,0
<b>GBA 3</b>	<b>5,9</b>	<b>7,4</b>	<b>10,0</b>	<b>12,5</b>	<b>20,7</b>	<b>22,3</b>	<b>16,9</b>	<b>15,0</b>	<b>13,4</b>	<b>15,6</b>
GBA 4	6,4	8,8	13,0	18,7	20,5	24,1	17,8	17,9	18,0	20,7

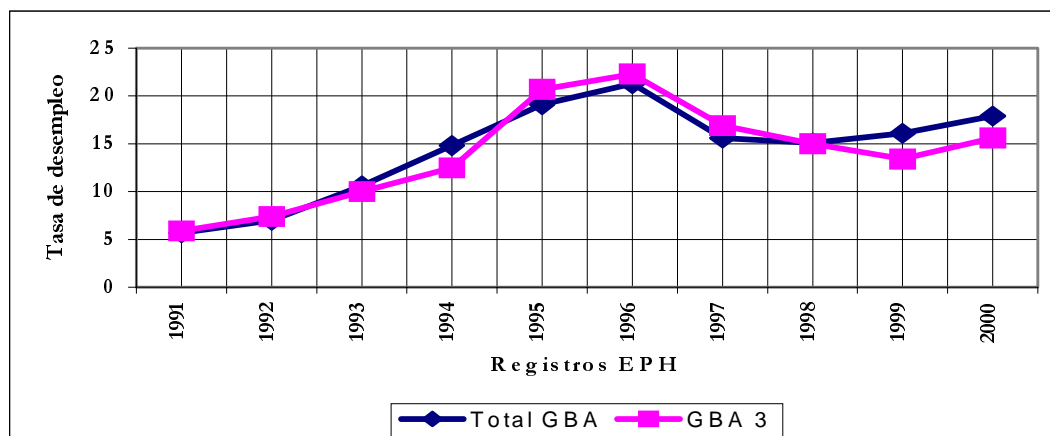
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, octubre

Los incrementos de los niveles de desocupación en el Conurbano Bonaerense tuvieron efectos muy particulares respecto del deterioro de los ingresos y la pérdida de la cobertura social asociada al empleo.

Resulta importante destacar que la población del GBA 3 es la que en menor medida se vuelca a la actividad; de hecho es la que registra las tasas de actividad más bajas (55,9%) del Gran Buenos Aires siendo el único agregado que se ubica por debajo del promedio (58,4%). Una característica de este espacio geográfico era la mayor inactividad de las mujeres en edades centrales, gran parte de ellas cónyuges que permanecían al cuidado del hogar. Según indican los datos para el año 2000, son estas mujeres las que mayoritariamente se han incorporado a las actividades del mercado (Morano, Lorenzetti, Parra, 2000:13).

<sup>14</sup> En este único caso se consignan los datos para el mes de mayo pues aún no se cuenta con los resultados del relevamiento realizado en Octubre.

Gráfico 2  
EVOLUCIÓN DESEMPLEO TOTAL GBA Y GBA 3



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, este es el único espacio que mantiene constante la tasa de empleo entre 1991 y 2000. Sin embargo, las condiciones del empleo se han precarizado aumentando considerablemente el subempleo horario y los asalariados sin jubilación. Estos indicadores de precariedad laboral se complementan con una mayor presión de los desocupados sobre la búsqueda activa de un trabajo adicional, situación que queda de manifiesto si se observa que la demanda de empleo es la de mayor crecimiento en el período (Morano, Lorenzetti, Parra, 2000:13).

Cuadro 12  
INDICADORES LABORALES

	Total GBA		GBA1		GBA2		GBA3		GBA4	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Tasa de actividad de 14 y más	53,7	58,4	54,3	59,4	52,4	58,4	51,1	55,9	56,9	60,2
Tasa de actividad de varones	74,3	73,5	71,4	68,0	73,2	74,2	72,7	71,4	77,1	75,6
Tasa de actividad de mujeres	34,6	44,4	39,4	51,8	34,2	45,0	32,0	40,8	36,1	45,1
Tasa de empleo	50,0	47,9	52,6	50,1	49,4	48,5	47,6	47,2	52,1	47,7
Tasa de desocupación de los jefes	4,8	12,5	1,8	10,3	3,8	10,1	4,8	11,6	6,3	15,1
Tasa de subempleo horario	8,0	16,5	8,1	14,7	7,0	16,2	8,0	16,2	8,9	17,2
Demandantes de empleo	19,6	43,8	19,4	41,1	20,3	42,4	17,1	41,0	21,2	47,0
Asalariados sin jubilación	34,2	40,6	24,3	31,2	34,4	37,9	33,4	41,5	41,7	43,7
Ocupados en industria	26,8	18,4	21,4	19,2	29,1	18,5	25,7	17,8	26,9	18,6

Fuente: Morano, Lorenzetti, Parra, septiembre, 2000.

## 4. Situación de la vivienda

Los censos realizados por el INDEC clasifican a las viviendas particulares en dos tipos: deficitarias y precarias.<sup>15</sup> La comparación de los datos para el Conurbano en el período intercensal dan cuenta de un alto grado de estabilidad para los indicadores vinculados al hábitat. En el caso de las viviendas deficitarias el porcentaje de hogares en estas condiciones se mantiene, registrándose en 1991 un 24,3%. Las casas tipo B, por el contrario, aumentan un 3% en este decenio, alcanzando un 14,7%; mientras que las viviendas precarias disminuyen en la misma proporción.

**Cuadro 13**  
**PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON CARACTERÍSTICAS DEFICITARIAS**

	Total Viviendas 1991	% viviendas deficitarias		% de casas tipo B		% viviendas precarias	
		1980	1991	1980	1991	1980	1991
Total GBA	2.083.676	24,4	24,3	11,7	14,7	12,8	9,6
<b>Quilmes</b>	<b>135.363</b>	<b>24,5</b>	<b>21,6</b>	<b>9,4</b>	<b>10,2</b>	<b>15,0</b>	<b>11,4</b>

Fuente: INDEC; 1998

El partido de Quilmes muestra ciertas mejoras a este respecto ya que el porcentaje de viviendas precarias decrece un 4% entre 1980 y 1991. Con respecto al aumento de las casas tipo B y la disminución de las viviendas precarias, los datos del municipio acompañan las tendencias del Conurbano en su conjunto. Quilmes muestra un porcentaje de casas tipo B levemente mayor que en 1980, mientras que las viviendas precarias disminuyeron en un 3,6%. Esta reducción es relativamente menor que la del porcentaje del Gran Buenos Aires.

Aunque más de un quinto de los hogares quilmeños habitan en viviendas deficitarias, las condiciones sanitarias son sensiblemente mejores que las del Gran Buenos Aires. Frente a la crítica situación que presenta el Conurbano en su conjunto con respecto a la falta de provisión de agua corriente en las viviendas (43,7%), el municipio de Quilmes sólo registra un 5,9%. Esto lo ubica entre los cuatro partidos del GBA que muestran mayor alcance del servicio de agua corriente. En relación a la energía eléctrica la situación es diferente ya que Quilmes triplica los porcentajes del conjunto del Conurbano: el 1,9% de sus viviendas no posee electricidad.<sup>16</sup>

Según el criterio de las localidades, son las localidades de Don Bosco, Solano, Bernal Oeste y La Florida las que registran más de un 30% de viviendas deficitarias. En el otro extremo, Bernal y Quilmes Centro alcanzan los niveles más bajos –5% y 10% respectivamente– (Ilari y Villar; 2000:15).<sup>17</sup>

Sin embargo, el cuadro de precariedad se agrava si se tiene en cuenta que en 1991 un 18,8% de los hogares quilmeños se encuentra en situación irregular de tenencia de la vivienda, mientras

<sup>15</sup> La categoría “deficitarias” comprende a viviendas tipo rancho o casilla, casa de inquilinato, hotel pensión, local no construido para vivienda, vivienda móvil y las casas tipo B. A las casas tipo B se las considera deficitarias por no tener una o más de las siguientes características: no tener provisión de agua dentro de la vivienda, no disponer de retrete con descarga de agua, tener piso de tierra u otro material distinto de cerámica, baldosa, mosaico, madera, alfombra, cemento, etc. La categoría “precarias” en 1991 incluyó los ranchos o casillas, los hogares en casa de inquilinato, los locales no construidos para habitación y viviendas móviles. No se consideraron los hoteles y pensiones.

<sup>16</sup> El Gran Buenos Aires en su conjunto registra 0,6% de viviendas sin provisión de energía eléctrica.

<sup>17</sup> Interesa destacar que en las localidades de Quilmes Oeste y Bernal Oeste se concentran las viviendas que carecen de agua dentro de ellas, 6.465 y 5.053 viviendas respectivamente.

que el promedio del Conurbano desciende al 16,8%. Asimismo, es necesario tener en cuenta que aproximadamente un 10% o más de la población del municipio vive en villas miserias o en asentamientos. Quilmes ha sido uno de los municipios en donde más se ha desarrollado el fenómeno de la toma de tierras y los asentamientos, debido a la proximidad del partido con la Capital Federal y las plantas industriales que desarrollan allí su actividad (Keeling, 1996:57).

**Cuadro 14**  
**HOGARES CON SITUACIONES DE PRECARIEDAD HABITACIONAL**

	<b>Total de hogares</b>	<b>% de hogares en situación irregular de tenencia<sup>18</sup></b>	<b>% de hogares con hacinamiento crítico<sup>19</sup></b>	<b>% de hogares que comparten la vivienda con otro</b>	<b>% de hogares sin gas de red o envasado</b>
Total GBA	2.172.716	16,8	6,5	7,5	0,4
<b>Quilmes</b>	<b>140.791</b>	<b>18,8</b>	<b>6,9</b>	<b>7,2</b>	<b>1,2</b>

Fuente: INDEC, 1998.

## 5. Situación respecto a la accesibilidad de los servicios de agua y saneamiento

El acceso a los servicios sanitarios en el Gran Buenos Aires presenta situaciones de alto nivel de heterogeneidad con fuertes diferencias entre regiones y partidos. En 1991, en el Conurbano Bonaerense un 49,3% de la población carecía de agua corriente y un 73% no tenía acceso a la red cloacal. En el partido de Quilmes, la situación es diferencial según el servicio de que se trate. Los porcentajes son muy inferiores en el caso del agua potable, siendo un 10,7% de la población la que carece de acceso al servicio. En relación al servicio de desagüe cloacal a red, el porcentaje de hogares con servicio es superior al promedio Gran Buenos Aires, pero la extensión de este servicio es muy inferior a la cobertura que alcanza el de agua potable.

En relación a la situación de accesibilidad a los servicios de saneamiento<sup>20</sup> interesa rescatar los estudios de Catenazzi y Kullock (1997) quienes, a partir de analizar la accesibilidad al abastecimiento de agua y a la eliminación de aguas servidas con base en datos del censo 1991, muestran la situación en las 656 fracciones censales correspondientes a los 21 distritos escolares de la Capital Federal y a los 19 partidos del Gran Buenos Aires, donde se observa una disminución generalizada de los valores de accesibilidad, desde el centro del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) hacia su periferia. En este sentido, los autores observan que el municipio de Quilmes se encuentra relativamente mejor posicionado en relación a la accesibilidad al abastecimiento de agua respecto de los municipios que lo rodean, siendo menos favorable la situación respecto a la eliminación de aguas servidas.

<sup>18</sup> Se considera situaciones irregulares de tenencia a las siguientes: propietario de la vivienda solamente, ocupante por préstamo, cesión o permiso y ocupante de hecho.

<sup>19</sup> Hacinamiento crítico: más de tres personas por cuarto.

<sup>20</sup> El concepto de accesibilidad a los servicios de saneamiento, accesibilidad al de abastecimiento de agua y accesibilidad a la eliminación de aguas servidas, hace referencia a “la posibilidad de uso de los servicios respectivos según su distinto nivel de calidad; considerando tanto la procedencia del insumo (para el caso del agua) y las formas de eliminación (para el caso de las aguas servidas), como la facilidad de uso derivada de la disposición de equipamiento para ello en cada uno de los hogares” (Kullock y Catenazzi, 1997).

Para completar la caracterización de la situación sanitaria del municipio de Quilmes se hace referencia al concepto de “vulnerabilidad sanitaria urbana”(VSU), un índice que evalúa el riesgo sanitario proveniente de la inadecuada combinación entre los bajos niveles de acceso al agua y al desagüe cloacal, incluyendo la incidencia que tiene la densidad poblacional sobre las posibilidades de afectar la salud y la calidad ambiental.

Comparando los valores de VSU obtenidos para el conjunto del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), surge que el partido de Quilmes se encuentra en una situación de rangos medios respecto de la vulnerabilidad sanitaria, en un sector del AMBA donde se registran tanto situaciones de vulnerabilidad críticas, tal es el caso de los municipios de Lomas de Zamora y Almirante Brown; como situaciones de baja vulnerabilidad sanitaria urbana, como en Avellaneda y Berazategui.

La distribución de los valores de VSU, hacia el interior del partido, presenta los siguientes rasgos, confirmando las principales características de su estructura socioterritorial: las fracciones más críticas se encuentran en el sector Oeste del municipio mejorando la situación hacia la franja costera. Los valores presentan, entonces una marcada regularidad en la gradación de niveles desde la costa hacia el interior del partido.

Puede suponerse que en la última década estas condiciones hayan variado, dada la inversión en obras de saneamiento básico realizada por el Municipio y la Provincia a través del Ente de Reconstrucción del Gran Buenos Aires (véase Danani, Chiara y Filc, 1997).

**Cuadro 15**  
**POBLACIÓN EN HOGARES PARTICULARES CUBIERTA CON**  
**SERVICIOS DE SANEAMIENTO BÁSICOS**

	<b>Población total en hogares particulares</b>	<b>% con de servicio de agua potable</b>	<b>% con servicio de desagüe cloacal a red</b>
Total GBA	7.924.424	50,7	27,0
<b>Quilmes</b>	<b>508.114</b>	<b>89.3</b>	<b>38.2</b>

Fuente: INDEC, 1998.

A partir de la década del 80, desde el Estado Nacional, se realizó una profunda reforma del Estado. El tipo predominante de gestión de la mayoría de los consumos colectivos urbanos estrecha sus vínculos con el mercado y su expresión es la masiva privatización de servicios, tal es el caso de la privatización de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) llevada a cabo en mayo de 1993.

En el marco de la Ley 23.696 de emergencia administrativa y reestructuración de empresas públicas –sancionada en agosto de 1989–, se puso en marcha la privatización de OSN en el ámbito del AMBA.<sup>21</sup> El decreto 1443/91, dispuso que sea concesionado todo el ámbito atendido por Obras Sanitarias de la Nación en 14 de las 20 jurisdicciones del AMBA<sup>22</sup> sin fraccionamiento por 30 años, no abarcando los desagües pluviales ni el control de la contaminación hídrica y elevó el proyecto de Reglamento Regulatorio de las Prestaciones. Por decreto 787/93 se aprobó el Contrato de Concesión entre el Estado nacional y Aguas Argentinas Sociedad Anónima (AASA).

<sup>21</sup> Argentina es pionera en la privatización de servicios de agua y saneamiento, y en el momento de la concesión se trataba de la más grande del mundo.

<sup>22</sup> Cabe destacar que, con posterioridad a 1991, se produjeron diversas modificaciones en la división jurisdiccional de los partidos del AMBA.



Al momento de la privatización, el municipio de Quilmes presentaba la particular situación de ser uno de los dos únicos municipios (junto con Berazategui) del AMBA que administraban los servicios de la red de agua y saneamiento desde un organismo de jurisdicción municipal, de modo tal que no integró el área concesionada en el contrato original. Sin embargo, una serie de irregularidades en el manejo del servicio y los reclamos de la empresa privada respecto del pago de la deuda acumulada con la ex-OSN, culminaron en diciembre de 1995 con la privatización del servicio a manos de la empresa mencionada.

## **IV. Análisis de la organización municipal**

---

La Municipalidad de Quilmes cuenta en la actualidad con 4.700 empleados para una población aproximada de 600.000 personas, lo que implica una relación de 127 habitantes por empleado.

La estructura orgánica de la Municipalidad está compuesta por 10 (diez) Secretarías y la Asesoría Letrada. Además, de las Secretarías del Departamento Ejecutivo dependen directamente otras 7 dependencias de menor nivel jerárquico, entre ellas la Dirección de Descentralización y Coordinación de Delegaciones.

Del análisis del Organigrama vigente (Decreto Municipal 0029/2000), puede visualizarse un extendido despliegue institucional constituido por 13 (trece) Subsecretarías y 69 (sesenta y nueve) Direcciones.

Como ya se dijo, una de las áreas de nivel inferior a Secretaría que tiene una dependencia directa del Intendente es la Dirección de Descentralización y Coordinación de Delegaciones, de la cual a su vez dependen las 5 Delegaciones que se distribuyen en cada localidad de la ciudad: Quilmes Oeste, Quilmes Centro, Bernal, Ezpeleta y Solano. Las misiones y funciones de la Dirección fueron dictadas en el Decreto 2148/2000. Las áreas de referencia de cada Delegación y las ubicaciones de las diferentes sedes se observan en el Plano 1. Los límites jurisdiccionales de las actuales Delegaciones fueron establecidos por la Ordenanza 7596 del 14 de diciembre de 1995.

Estas Delegaciones están a cargo de un Delegado designado por el Intendente y se dedican a ejecutar las funciones de:

- recepción de reclamos que presentan los vecinos de las diferentes zonas;
- verificación de los reclamos presentados;
- trabajos sociales con los vecinos y las organizaciones intermedias barriales; y
- otros trabajos en coordinación con las diferentes áreas de la Municipalidad (Salud, Acción Social, Rentas Municipales, Servicios Públicos, entre otras).

Cabe destacar, al respecto de las funciones de las actuales Delegaciones, que, si bien reciben los reclamos vecinales, no poseen atribuciones para responder a dichas demandas, convirtiéndose en mesas de entradas de estos reclamos.

En las entrevistas realizadas, se verificó la coincidencia generalizada en lo referido a la falta de herramientas por parte de las Delegaciones para cumplir un rol más activo en la solución de los problemas barriales con eficiencia y eficacia. También es necesario destacar que desde el punto de vista edilicio, las Delegaciones no poseen las comodidades ni el equipamiento necesarios para una buena atención de los vecinos recurrentes de sus servicios.

En el Cuadro 16 se puede observar una matriz comparativa con la localización y características generales de las actuales Delegaciones.

**Cuadro 16**  
**LOCALIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS DELEGACIONES**

Delegación	Ubicación	Superficie del terreno m <sup>2</sup>	Superficie edificada aproximada m <sup>2</sup>	Propiedad	Estado general de la construcción	Actividades municipales que se desarrollan
Delegación Bernal	9 de Julio 186	984,45	400	Municipal	Buena	Juzgado de faltas No. I Emisión de facturas – Atención de reclamos
Subdelegación Bernal	Smith 560	751,64	100	Municipal	Regular	Depósito Sub – Secretaria de Servicios Públicos
Delegación Quilmes Este	Guido 175	847,24	200	Municipal	Buena	Emisión de facturas Atención de clientes – Reclamos
Subdelegación Quilmes Este	Av. España 1520	291,76	100	Municipal	Mala	Depósito – Atención al público Sub – Secretaria de Servicios Públicos – Emisión de facturas
Delegación Quilmes Oeste	Joaquín V. González esquina Amoedo	2118,3	150	Municipal	Mala	Emisión de facturas – Atención al público Sub – Secretaria de Servicios Públicos
Delegación Ezpeleta	Perú esquina Sucre	240	140	Alquilado	Buena	Emisión de facturas Atención al cliente – Reclamos
Subdelegación Ezpeleta	Cuenca 5120	777	250	Municipal	Mala	Depósito y Sub – Secretaria de Servicios Públicos
Delegación San Francisco Solano	Calle 836 esquina Calle 897	750	280	Municipal	Mala	Atención al público y reclamos
Subdelegación San Francisco Solano (La Florida)	Calle 886 y 849	1137,28	400	Municipal	Regular	Depósito y Sub – Secretaria de Servicios Públicos

**Fuente:** Elaboración propia

La oficina central de la Dirección de Descentralización cuenta para desarrollar sus funciones con un plantel de 10 funcionarios entre personal técnico y administrativo, de los cuales uno (el Director a cargo) tiene cargo jerárquico. Las Delegaciones tienen una estructura de personal variada.

**Cuadro 17**  
**ESTRUCTURA DE PERSONAL POR DELEGACIÓN**

Delegación	Total de personal asignado	Cantidad de personal por función			
		Jerárquico	Coordinador	Administrativo	Operario / mantenimiento
Quilmes Este	22	5	8	7	2
Quilmes Oeste	21	5	6	7	3
Bernal	46	5	18	13	10
Ezpeleta	33	4	5	11	13
Solano	32	7	16	8	1

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, la estructura de personal de las Delegaciones muestra el fuerte sesgo administrativo burocrático de las funciones que actualmente cumplen.

Por otra parte, la actividad burocrática de la Municipalidad puede observarse en el siguiente cuadro, en el que se presentan la cantidad de expedientes que se abren anualmente y la correspondiente cantidad de intervenciones ejecutadas por las diferentes áreas del Gobierno Municipal.

**Cuadro 18**  
**CANTIDAD DE INTERVENCIONES POR EXPEDIENTES ABIERTOS ANUALMENTE**

Año	Cantidad de expedientes iniciados	Total de intervenciones	Promedio de intervenciones por expediente
1996	40.550	306.411	7,56
1997	37.900	224.700	5,93
1998	34.595	423.685	12,25
1999	30.011	178.167	5,94
Promedio	35.764	283.247	7,8

Fuente: Elaboración propia

Para dar una idea del tipo de tramitaciones que implica la cantidad de expedientes que se han abierto en los 4 últimos ejercicios anuales que figuran más arriba, se ha construido el siguiente cuadro. En el mismo aparece el ranking de la cantidad de expedientes abiertos por año desagregada por tipo de trámite, lo que ayudará a definir luego los servicios municipales que deben ser desconcentrados y el dimensionamiento de recursos que deben dedicarse para ejecutarlos desconcentradamente:

**Cuadro 19**  
**RANKING DE EXPEDIENTES ABIERTOS POR TIPO DE TRÁMITE**

Tipo de trámite	Año			
	1996	1997	1998	1999
Solicitud Certificación Recibos Alumbrado/Barrido/Limpieza (Dir. de Rentas Municipales)	7.539	3.000	1.734	1.804
Solicitud de Habilitación de Negocio (Dirección de Inspección General)	924	1.057	1.120	46
Presentación Planos de Obra (Dirección de Obras Particulares)	1.079	1.734	1.579	1.069
Solicitud de Autorización de Extracción de Árboles	166	131	150	180
Impresión de Cedulones (Dirección de Rentas)	-	-	-	160.000 por mes

**Fuente:** Elaboración propia

Asimismo, en el siguiente cuadro aparece el ranking de la cantidad de intervenciones anuales que ejecutan diferentes áreas de la Municipalidad, el que denota un ostensible crecimiento de la actividad burocrática con una baja en el último ejercicio debida muy probablemente a ser el último año de la administración de gobierno anterior. Este notable aumento de la cantidad de intervenciones sirve para justificar la necesidad de emprender nuevas metodologías de gestión, tales como la creación de nuevas desconcentraciones, ya sean para reducir el posible nivel de burocratización como para adoptar procedimientos que permitan afrontar eficientemente el crecimiento propio de la ciudad:

**Cuadro 20**  
**RANKING DE INTERVENCIONES POR ÁREA MUNICIPAL**

Area municipal	Año			
	1996	1997	1998	1999
Asesoría Letrada	23.323	24.355	25.357	16.770
Secretaría de Hacienda	91.658	253.731	252.554	182.023
Secretaría de Gobierno	50.698	94.944	93.278	72.331
Secretaría de Obras Públicas	37.389	36.010	19.837	49.268
Secretaría de Acción Social	4.401	7.105	7.827	5.719

**Fuente:** Elaboración propia

De los estudios efectuados en base a las estadísticas relevadas y de los datos que surgen de las entrevistas realizadas a personal clave de la Municipalidad, pueden extraerse algunas hipótesis que sirven para esbozar un diagnóstico inicial de la situación administrativa municipal:

- Parecería que por cada trámite que se inicia existe una importante cantidad de intervenciones para finalizarlo, insumiéndose casi 8 intervenciones promedio por expediente para concretar una respuesta a los vecinos demandantes de una tramitación o autorización.
- Por cada intervención administrativa que se da en un expediente se insume cierto tiempo de tramitación (recepción, registro, evaluación, redacción de la respuesta y remisión) por lo que se presume que los tiempos de respuesta al vecino son elevados.

- Según la cantidad de intervenciones en expedientes labrados por distintas Secretarías de la Municipalidad, puede observarse que existen algunas áreas del Departamento Ejecutivo Municipal que aparecen con un nivel superior de actividad a lo que tradicionalmente deberían presentar.
- Se ha podido constatar que existe una elevada concentración de funciones en el ámbito central de la Municipalidad, dado que las Delegaciones existentes en la actual estructura organizacional se encuentran desprovistas de capacidad de resolución. A este problema hay que sumarle que también se da una más que importante centralización en la toma de decisiones debido a que la normativa vigente obliga a intervenir en la casi totalidad de los trámites a los niveles más altos de la Municipalidad, inclusive al Intendente. Para dar un ejemplo de esto último, puede mencionarse que para habilitar un negocio muy pequeño como un kiosco, es necesaria la autorización formal por parte del Intendente y para la firma del certificado habilitante se requiere la intervención del Secretario de Hacienda. Todo esto conlleva la puesta en funcionamiento de una serie de engranajes administrativos que suben en la escala jerárquica de la Municipalidad y que luego tienen el correspondiente descenso de las actuaciones burocráticas por la misma jerarquía institucional.
- De las entrevistas realizadas y teniendo en cuenta la gran cantidad de expedientes abiertos por año (conforme figura en las estadísticas relevadas y presentadas en los Cuadros anteriores), surge como dato que todo trámite que se ejecuta en la Municipalidad se inicia por expediente, existiendo como alternativa otros tipos de herramientas que son más sencillas de realizar y que implican menos demora en la tramitación con el mismo nivel de control.
- En función de lo manifestado por los funcionarios municipales de nivel político como de planta permanente que se han entrevistado, existe una gran cantidad de superposiciones en la normativa vigente. Por otro lado, se presentan vacíos legales respecto de tramitaciones importantes para el normal funcionamiento de la Municipalidad, lo que redundaría en una incorrecta resolución de las demandas que presentan los vecinos de Quilmes.
- Todos los funcionarios de alta jerarquía que se han entrevistado han coincidido en que el personal municipal se encuentra desmotivado, fruto de su escasa participación en la formulación de planes y políticas y que se requiere revertir esta cuestión en función de la necesidad de un mejoramiento en la calidad de atención al público.
- De la observación de las políticas que lleva adelante la Municipalidad, fundamentalmente las acciones culturales, barriales y las dedicadas a la juventud y ancianidad y teniendo en cuenta el análisis de los recortes periodísticos, puede afirmarse que la comunidad quilmeña tiende a ser participativa. Esto se da entendiendo por actividad participativa a la intervención de distintos sectores de la sociedad civil en las actividades propiamente dichas. Sin embargo, no se observan metodologías que avancen en grados mayores de participación ciudadana, en los que se comparta la toma de decisiones con la comunidad, ni en la planificación de políticas junto a distintos actores no municipales. No obstante ello, parecería que los diferentes sectores territoriales de Quilmes poseen una identidad histórica propia, tanto que han existido movimientos vecinales, como el caso de Ezpeleta o Solano, que han reclamado “independizarse” de la comuna buscando su autonomía.
- Respecto del relacionamiento con los otros niveles de gobierno, puede decirse que existe una voluntad de emprender acciones conjuntas pero que hasta el momento no se han

materializado, lo que redundaría en una mayor coordinación de servicios en el terreno, con la consiguiente mejor prestación a los vecinos. En lo referido a los servicios públicos que actualmente se encuentran en manos de empresas privadas, puede dimensionarse que existen múltiples quejas por parte de la ciudadanía, tanto que la Municipalidad ha debido crear una oficina particular para atenderlas.



## V. Justificación del plan de descentralización

---

El Plan de Descentralización de la ciudad de Quilmes debe inscribirse como un programa estratégico de la actual gestión municipal cuyos fundamentos operan tanto al interior del aparato municipal, como en el contexto que lo contiene, es decir su propia estructura urbana.

La ciudad presenta rasgos característicos a los partidos del conurbano bonaerense que justifican la implantación de un proceso de desconcentración y descentralización. El importante tamaño de su población, la extensión y densidad de su ejido urbano (94 km<sup>2</sup>), la interacción con los municipios vecinos y con la propia Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la compleja territorialización de la prestación de servicios públicos de la órbita nacional y provincial, son factores que operan como principales antecedentes del Plan.

Respecto de este último, debe destacarse que la forma en que se localizan en el territorio los efectores de servicios del nivel provincial, complejiza aún más el relacionamiento de los ciudadanos de Quilmes con los servicios burocráticos debido a: la escasa autonomía municipal fruto de la obsolescencia de la legislación vigente,<sup>23</sup> de la más o menos reciente privatización de servicios tales como el agua potable, el saneamiento y el gas natural y de la notable conurbación existente entre los partidos del Gran Buenos Aires que abarca una extendida mancha urbana de más de doce millones de habitantes.

---

<sup>23</sup> Nos referimos a la Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Buenos Aires, No. 6789, la que data del año 1958.

Sin embargo, el factor más importante que se debería revertir con el Plan es la excesiva concentración en la atención al vecino y en la toma de decisiones de la Municipalidad. Si bien es cierto que la estructura organizacional del Gobierno Municipal cuenta con 5 Delegaciones distribuidas en cada localidad que conforma el Partido, las mismas, como se dijo, no poseen ni las facultades ni los recursos económicos y de equipamiento necesarios para hacer frente a las demandas y necesidades actuales de la comunidad.

De esta manera, los aspectos internos y externos a la estructura municipal que actúan como justificación del Plan de Descentralización son los siguientes:

- El tamaño poblacional de Quilmes y la complejidad que ha cobrado la gestión urbana.
- La toma de decisiones se encuentra excesivamente centralizada, tanto en la estructura municipal como en el territorio de la ciudad, es decir en la sede de la Municipalidad.
- Vinculado a los factores anteriores, se genera un alto grado de burocratización y las jerarquías más altas de la estructura municipal deben dedicarle el mismo nivel de atención a los trámites o autorizaciones normales o estandarizados que a los extraordinarios, lo que resta tiempo de evaluación y análisis a aquéllos que son excepcionales o de planificación integral de la ciudad y requieren mayor grado de estudio.
- Si bien la Municipalidad conoce la problemática de cada una de las zonas y sectores de la ciudad, resulta muy difícil conocer la prioridad que los vecinos le otorgan a la solución de sus diferentes problemas.
- La departamentalización de la estructura orgánica de la Municipalidad, la escasa transferencia de funciones hacia las Delegaciones y su reducida capacidad de decisión, no les permiten:
  - a) cubrir su rol de articulación entre los vecinos y las distintas Secretarías del organigrama municipal;
  - b) ni aprovechar la oportunidad de ser el nivel de gobierno más cercano al ciudadano; y
  - c) ni facilitar acciones de efectiva participación ciudadana.
- La forma de gestionar la ciudad por parte de la Municipalidad, no facilita la coordinación de acciones con los niveles de gobierno provincial y nacional, como así tampoco con los otros municipios vecinos.

Todos estos conceptos, ya sean los referidos a la ciudad como los inherentes a la estructura organizacional del Municipio, podrían conllevar no sólo a la mala atención del vecino, sino lo que es más grave, a ciertos niveles de ineficiencia.

Asimismo, la visualización de los quilmeños respecto a su gobierno local se ve desdibujada, sin clarificárseles cuál es el verdadero rol de la Municipalidad y por otra parte, se despersonaliza el derecho/deber ciudadano de participar y de controlar el uso de los recursos que la comunidad le confía al Municipio.

## **VI. Objetivos del plan de descentralización**

---

En función de la justificación del proyecto enunciada en el capítulo anterior, surgen una serie de objetivos que deben guiar la formulación e implementación del Plan.

Para ello, ha sido necesario fijar una estrategia general de abordaje de la problemática ya citada, seleccionando un tipo de intervención de entre dos grandes alternativas posibles.

La primera refiere a la de “mejorar” las Delegaciones existentes en la actual estructura organizacional de la Municipalidad de Quilmes. La segunda se compadece con el diseño de una nueva política pública de reforma y modernización más ambiciosa e innovadora, apuntando a cambiar el estilo de la gestión municipal y simultáneamente a la transformación urbanística de la ciudad. En síntesis, las opciones posibles se encuentran entre invertir un conjunto de esfuerzos para “hacer de modo más eficiente lo incorrecto” o asumir el desafío por “dar un paso adelante” en línea con la constitución de un “buen gobierno local”, saneado los errores que se vienen acarreado desde el pasado.

Consecuentemente, la Municipalidad debería tomar la decisión de llevar adelante el segundo enfoque, dado que el primero “lleva un pronunciado desvío respecto a las verdaderas necesidades de cambio y produce en el plano conceptual la tendencia permanente a razonar en términos de cómo perfeccionar procesos ya dados a través de ajustes, desestimando la fundamental posibilidad de pensar de modo abierto

y sin restricciones, sobre la validez misma de dichos procesos, que pudieran ser estructuralmente defectuosos.”<sup>24</sup>.

En línea con esta estrategia de reforma y respondiendo a las causas por las que se formula el Plan, los Objetivos del Programa deberían ser los siguientes, los que responden a la eficientización de la estructura interna de la Municipalidad y a la transformación de la estructura urbana de Quilmes:

- **Mejorar la calidad de la atención al vecino**, ahorrando tiempos y recursos al ciudadano, no sólo en el momento de trasladarse hacia las “ventanillas municipales” donde debe realizar su trámite, sino también achicando los tiempos de respuesta que la Municipalidad insume para ejecutarlos.
- **Modernizar y eficientizar el modo de gestión del área central** de la Municipalidad en forma previa a la desconcentración, permitiendo la priorización de las acciones de planificación global de la ciudad y de diseño y programación de políticas integrales, racionalizando el gasto público.
- **Aumentar la participación ciudadana**, ya que el vecino debe contar con más y mejor comunicación e información sobre las diferentes políticas municipales. Asimismo, el ciudadano debe tener a la mano canales más aceitados para formar parte de las decisiones sobre el desarrollo de su barrio y controlar de una manera más efectiva a su gobierno local.
- **Incrementar la equidad** respecto a la cantidad y calidad de los servicios comunales, apuntando a que todas las localidades y zonas de la ciudad tengan una oferta homogénea por parte de la Municipalidad.
- **Revalorizar la cultura barrial** y facilitar el acceso a la oferta cultural municipal y a la educación no formal, coordinando acciones con las organizaciones públicas y sociales de cada zona.
- Lograr en el terreno una **mayor coordinación de las políticas sociales** y de salud, destinadas a la niñez, adolescencia, mujer, discapacidad o veteranos de guerra, entre otros sectores sociales vulnerables, acercando al máximo la oferta con la demanda de este tipo de servicios.
- **Mejorar la coordinación de las acciones con los otros oferentes de servicios públicos**, ya sean provinciales, nacionales o en manos de empresas privadas.
- **Consolidar y extender el crecimiento de las diferentes zonas comerciales e industriales**, simplificando y agilizando las tramitaciones dedicadas a la pequeña y mediana empresa.
- **Recuperar la identidad histórica de cada zona**, poniendo en valor antiguos espacios urbanos que sufren riesgo de degradación.
- **Revalorizar el rol de la Municipalidad** como efectivo promotor del desarrollo.

---

<sup>24</sup> La reforma administrativa en América Latina, una reflexión de marco conceptual. Bernardo Kliksberg en Teoría de la burocracia estatal. Paidós (1984).

## **VII. Los centros de gestión municipal (CGM)**

---

### **1. Aspectos generales**

El Plan de Descentralización de la Municipalidad de Quilmes se basa en la creación de una red de nuevas instituciones para la prestación de servicios municipales y extra-municipales de manera de acercarlos a la ciudadanía y estrechar la distancia entre el sector público y la sociedad civil.

Estas nuevas instituciones llevarán por nombre el de Centros de Gestión Municipal (CGM), los que serán ámbitos donde se instalarán “mini-municipalidades”, que brindarán los servicios comunales que demanden los vecinos de cada zona de la ciudad, como así también prestaciones provinciales y de servicios públicos privatizados que sean necesarios.

En estos Centros podrán desarrollarse actividades culturales, educativas y de capacitación no formal y de apoyo a las PYMEs locales, además de acciones de promoción social destinadas a grupos vulnerables de la comunidad. Asimismo, brindarán a los vecinos la posibilidad de contar con un espacio físico e institucional para reunirse y participar en la solución de sus problemas comunes, actuando como verdaderos promotores del desarrollo local.

Las áreas de referencia de los CGM respetarán los límites territoriales de las actuales delegaciones en la medida que los análisis

permitieron verificar no solo su pertinencia desde el punto de vista físico espacial sino una cierta correspondencia entre estas delimitaciones y las identidades e imaginarios locales. Efectivamente en diferentes instancias del trabajo pudo verificarse que la población quilmeña tiene fuertemente incorporada su pertenencia asociada a las actuales localidades. De tal forma, se propone que Quilmes cuente con cinco CGM: Quilmes Este, Quilmes Oeste, Bernal, Ezpeleta y San Francisco Solano (según las delimitaciones de la ya citada Ordenanza 7596/95).

A los efectos del análisis territorial antedicho se estudiaron las siguientes variables:

- a) la localización de los centros barriales y los centros comerciales;
- b) la localización de los grandes equipamientos urbanos;
- c) la estructura vial y el sistema de transporte;
- d) la densidad poblacional y edilicia de las diferentes localidades;
- e) el número y tipo de las instituciones intermedias que actúan en los barrios;
- f) los accidentes geográficos naturales y artificiales que actúan como barreras urbanas; y
- g) la historia de la conformación urbana e identidad de las localidades.

A los factores enunciados se le adicionó un criterio-objetivo previo de carácter socio político: las áreas de referencia de estas nuevas “minimunicipalidades” debían tener una conformación social lo más heterogénea que fuera posible en la medida que las políticas descentralizadas a aplicar tendieran a ser inclusivas y no segregativas de los diferentes estratos sociales que conforman el territorio. Este criterio-objetivo se cumple a satisfacción con las delimitaciones adoptadas.

El Cuadro 21 muestra, de manera sintética, las características salientes de cada área de referencia de los CGM.

Cuadro 21  
**CARACTERÍSTICAS DE ÁREAS. MUNICIPIO DE QUILMES**

CGM	Población	Hogares	Superficie área de referencia km <sup>2</sup>	Densidad estimada hab/km <sup>2</sup>	Total viviendas particulares ocupadas	Total viviendas precarias	Relación viviendas precarias s/viviendas totales en %
Quilmes Este	61.622	18.777	16,32	3.775,9	18.253	2.040	11,2
Quilmes Oeste	140.329	39.558	22,17	6.329,7	38.078	5.500	14,4
Bernal	134.954	38.516	23,62	5.713,5	37.201	9.079	24,4
Ezpeleta	63.255	14.914	14,67	4.311,9	14.299	2.863	20,0
Solano	111.074	29.026	17,22	6.450,3	27.532	10.361	37,6

**Fuente:** Elaboración propia en base a Censo Nacional 1991.

Como se dijo, se analizó en forma complementaria el número y tipo de las instituciones intermedias que actúan en las áreas de referencia de los CGM. La información revela una muy fuerte concentración de instituciones como Asociaciones Civiles, Clubes, entidades educativas y culturales y Fundaciones localizadas en Quilmes Este y en el área central de Bernal y una muy escasa “presencia institucional” en el resto del territorio comunal. Esta situación se modifica

drásticamente cuando se analiza el número y distribución territorial de las sociedades de fomento y juntas vecinales. El Cuadro 22 muestra la síntesis de dicho estudio.

**Cuadro 22**

**DISTRIBUCIÓN DE SOCIEDADES DE FOMENTO Y JUNTAS VECINALES  
POR ÁREA DE REFERENCIA DE LOS CGM**

CGM	Total de Sociedades de Fomento y Juntas Vecinales
Quilmes este	12
Quilmes oeste	44
Bernal	27
Ezpeleta	20
Solano	23
<b>Total</b>	<b>126</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

Como se puede observar, Quilmes Oeste y Ezpeleta tienen el mayor nivel de representación vecinal por habitante del conjunto de las localidades del Partido y Quilmes Este la menor.

Desde el punto de vista edilicio, los Centros de Gestión Municipal contarán con una superficie que rondará los 700 a 1000 m<sup>2</sup> y estarán estratégicamente localizados para facilitar el acceso por parte de los vecinos y concretar los objetivos citados.

La implantación de los CGM, por el tipo y cantidad de actividades que se desarrollan significa crear adicionalmente, en sus entornos barriales, condiciones y características de “centralidad” urbana. De tal forma, se convierten en promotores del desarrollo de su zona, fortaleciendo la generación de nuevos polos o minicentros de servicios y actividad desconcentrada.

De tal forma, para definir la localización definitiva de los edificios que contendrán a los CGM se deberán tener en cuenta los siguientes criterios generales:

- a) Fortalecimiento de las centralidades locales existentes para contribuir con la descentralización de actividades urbanas.
- b) Fortalecimiento de las centralidades locales existentes para contribuir con el reforzamiento de la identidad local.
- c) Puntos de máxima convergencia de modos de transporte para facilitar la accesibilidad del vecino.
- d) Visibilidad urbana para ayudar a incorporar al CGM como referente territorial del Estado Local.

En base a estos criterios, en el Plano 2 se expone una propuesta tentativa de localización óptima de los diferentes edificios de los CGM.

La implantación de los Centros de Gestión Municipal debe responder a una serie de beneficios para los vecinos de cada zona, los que deben guiar el diseño de los mismos, a saber:

- Brindar una más rápida respuesta a las necesidades de la población, por estar más cerca de los problemas que en las distintas áreas de la ciudad se presentan.
- Permitir una oportuna identificación y priorización de los problemas de los distintos vecindarios.

- Facilitar un más exhaustivo control de los aspectos bajo la competencia del Estado Municipal.
- Promover la creación de mecanismos de participación social fortaleciendo las organizaciones de la sociedad civil.
- Mejorar la eficiencia de las actividades municipales al ser más reducido el campo de acción que debe gerenciarse.
- Facilitar la implementación de modernas tecnologías de gestión.
- Fomentar el desarrollo económico-social de cada zona.
- Reducir la complejidad operativa.

Para un correcto diseño operativo de los Centros, también resulta indispensable tener en cuenta algunos riesgos que no deben correrse a la hora de la formulación:

- Los trámites desconcentrados deben iniciarse y finalizarse en los CGM, ya que en caso contrario éstos se convertirán en “grandes mesas de entrada” de las tramitaciones que se resolverán en el ámbito central de la Municipalidad que sólo tornará en ineficiente el accionar municipal.
- El Plan de Descentralización y por tanto su formulación e implementación no debe ser propiedad de un sector aislado de la Municipalidad, sino que debe ser considerado como un proyecto colectivo de la gestión, en el que todas las áreas de la Municipalidad deben participar y comprometerse. Caso contrario, no se cumplirán los objetivos fijados para el Plan y se generarán problemas graves de implementación.
- La implementación del Plan debe explotar al máximo el acercamiento a la comunidad que supone toda desconcentración, por tanto será necesario prever y concertar las metodologías de participación ciudadana que desde los CGM se ejecutarán.

El Plan de Descentralización debe aprovecharse para eficientizar la normativa y el funcionamiento de la estructura central, ya que sino se exportarán los errores administrativos hacia los CGM, perdiéndose los beneficios esperados de este proceso de modernización.

## **2. Las etapas del plan y el CGM de Ezpeleta como primera experiencia**

Como todo proceso complejo y de mediano plazo, el Plan de Descentralización de Quilmes requiere que su ejecución pueda ser desagregada en operaciones menores que garanticen la viabilidad del proceso. En el presente caso estas operaciones tendrán como hitos temporales fundamentales la construcción y puesta en marcha de los cinco CGM previstos.

En virtud de los estudios y análisis descriptos anteriormente se ha definido que el Plan de Descentralización contemple como primera etapa la construcción y puesta en marcha del CGM de Ezpeleta. Tal decisión se funda en los siguientes criterios:

- Ezpeleta comparte con Solano la condición de ser una de las localidades que concentra las mayores demandas sociales y por lo tanto requiere una atención particular por parte de las políticas municipales.
- Con excepción de Quilmes Este es el CGM de menor población y de los cinco es el de menor superficie. En la medida que será el primer CGM, y teniendo en cuenta la



experiencia acumulada en otras iniciativas similares, estos factores colaborarán a facilitar la puesta en marcha exitosa del proceso.

- Ezpeleta cuenta con un pequeño núcleo cívico que fuera origen de su creación y que requiere ser revitalizado en línea con los criterios de localización de los CGM que fueron expuestos mas arriba.
- El municipio cuenta con un terreno acorde con las necesidades programáticas del CGM frente a este centro cívico histórico.
- La municipalidad tiene previsto en el presente año iniciar la construcción de un paso bajo nivel que facilitará la conexión Este–Oeste de Ezpeleta en las proximidades del predio elegido para la construcción del CGM. De esta manera se garantizan las exigencias de accesibilidad que se requieren para un equipamiento público de las características de un CGM. Se adjunta, como Anexo 6, la información proporcionada sobre el mismo por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad.
- Como muestran los análisis, Ezpeleta es una de las localidades con menor concentración de equipamientos y servicios de centralidad del municipio.
- Al mismo tiempo, Ezpeleta es una de las localidades de Quilmes, como se dijo mas arriba, que cuenta con mayor cantidad de entidades vecinales, lo cual facilitará el proceso participativo a escala barrial que los CGM deberán impulsar como parte constitutiva central del cambio del modelo de gestión que se pretende.

El área de referencia del CGM tiene actualmente cerca 64.000 habitantes conformando unos 15.hogares. Estos se distribuyen en 14,67 km<sup>2</sup> con una densidad bruta promedio de alrededor de 4.300 habitantes por hectárea. El área tiene una forma aproximada de rectángulo alargado en el sentido Este–Oeste y sus límites son: la Av. Hernández, la calle Oscar Smith, la Av. Calchaquí, la Av. Florencio Varela (límite con el Municipio de Berazategui) y el Río de la Plata.

La localidad tiene su origen el 8 de Enero de 1891 cuando Donato Sagré, Justo Carballo y Simón Ezpeleta, pidieron a la Municipalidad la aprobación de la traza del pueblo hecha en terrenos de su propiedad al que llamarían Ezpeleta. El 19 de diciembre de 1903 el Superior Gobierno de la Provincia de Buenos Aires decreta la fundación de Ezpeleta dentro del Partido de Quilmes, frente a la estación de ferrocarril del mismo nombre. El 5 de febrero de 1904 se propone al Agrimensor Juan Fuchs para practicar la mensura administrativa del pueblo. El terreno quedó dividido en manzanas y estas en lotes, separadas por doce metros de ancho, y con calles de circunvalación también con doce metros de ancho. En el mismo trazado se reservaron diferentes predios para alojar los equipamientos públicos como la municipalidad, la plaza y la iglesia con la clara intención de conformar un centro cívico de la nueva población.

La trama urbana está cortada por las vías del ex Ferrocarril Roca a La Plata y esta circunstancia ha significado que históricamente los sectores Este y Oeste presenten características diferentes.

En el sector Este se encuentra el centro cívico histórico donde se ubicará la sede del CGM, con cierto desarrollo comercial sobre la Av. Irigoyen que corre paralela a las vías del ferrocarril. El otro eje importante del sector lo constituye la Av. Mitre (donde se ubica el Cementerio Municipal), de gran circulación y potencial desarrollo comercial en la medida que comunica las áreas centrales de Quilmes y del vecino municipio de Berazategui.

El sector Oeste se caracteriza por su mayor densificación comercial, ubicado fundamentalmente sobre la calle Chile y la Av. San Martín, también paralela a las vías del

ferrocarril. Los principales ejes de circulación son la Av. República de Francia y la Av. Centenario. Hacia el Oeste, se localizan los barrios con mayores carencias de servicios.

En base a esto, se ha previsto que el municipio construya un edificio de dos plantas, con una superficie cubierta total aproximada de 700 m<sup>2</sup>, destinado a alojar las dependencias del CGM de Ezpeleta en el predio de propiedad municipal ubicado en la calle Cuenca entre Santiago del Estero y Carbonari.<sup>25</sup>

En principio, y en base a los estudios efectuados según los criterios que se detallan en los párrafos que siguen, se ha dispuesto que las oficinas municipales que se descentralizarán al CGM de Ezpeleta sean las siguientes:

1. Atención al Vecino y Mesa de Entradas.
2. Rentas Municipales.
3. Obras Particulares.
4. Obras de Terceros.
5. Catastro.
6. Inspección General y Habilitación de Negocios.
7. Defensa al Consumidor.
8. Asesoramiento Jurídico Gratuito y Mediación.
9. Coordinación de Servicios Públicos.
10. Coordinación de Políticas Sociales.
11. Coordinación de Políticas Culturales.
12. Atención a Pymes.

A los efectos de la continuidad del proceso, el equipo técnico de la Dirección de Descentralización estudiará el diseño de las etapas subsiguientes en base a los criterios apuntados.

### **3. Trámites y acciones a desconcentrar**

Para la definición de las acciones y servicios administrativos y operativos de los Centros de Gestión Municipal, se han tenido en cuenta: a) la cantidad de prestaciones que más se demandan por parte de los vecinos, b) los tiempos de tramitación de cada uno de ellos, c) la departamentalización existente en la estructura orgánica de la Municipalidad, d) los procedimientos que conlleva realizar un trámite o autorización conforme al poder de policía municipal, y e) la normativa vigente para cada uno de ellos.

En función de estos aspectos técnicos se realizó un ranking de trámites ejecutados en los últimos cuatro años, el análisis de los expedientes que sustancian las principales tramitaciones municipales, el estudio de la normativa vigente que rige las diferentes operaciones administrativas y el análisis del Organigrama de la Municipalidad.

Los distintos sectores que deberán estar presentes en la estructura de los CGMs y los servicios que se prestarán en los mismos deberían ser los siguientes, debiendo destacarse que

---

<sup>25</sup> A efectos de afrontar los gastos derivados de la construcción, equipamiento y operación durante los primeros meses del CGM de Ezpeleta, el municipio previó recientemente una partida complementaria en el presupuesto del año 2001 de la Dirección de Descentralización cercana a los quinientos mil pesos (equivalente a la fecha a los quinientos mil dólares estadounidenses).

debería invitarse a otros organismos extra-municipales con el objeto de completar una adecuada oferta de servicios:

## **a) Servicios municipales**

### **Atención al vecino y mesa de entradas**

- Información general del CGM y orientación sobre todo tipo de trámites.
- Consultas sobre tramitaciones.
- Recepción de reclamos y propuestas de vecinos individuales o de organizaciones barriales.
- Inicio de Expedientes, control de notas y correspondencia.

### **Rentas municipales**

- Solicitud de eximisión de Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza.
- Solicitud de Imposibilidad de abonar deudas al Municipio.
- Solicitud de altas y bajas de pesas y medidas.
- Cédulas de intimación por pago.
- Solicitud de subdivisión y unificación de cuentas.
- Solicitud de descuentos de tributos por cumplimiento fiscal.
- Solicitud de certificado de Alumbrado, Barrido y Limpieza.
- Procedimientos de autorización y tributación de Publicidad y Propaganda.
- Emisión de cedulones.
- Inspecciones y detección de infracciones.
- Otros trámites contemplados en la Ordenanza Fiscal y Tributaria.

### **Ingresos brutos**

- Emisión boletas de Ingresos Brutos.
- Declaraciones Juradas.
- Citaciones por deudas.

### **Obras particulares**

- Aprobación planos de obras.
- Aprobación croquis de modificación edilicia.
- Aprobación planos de demolición.
- Aprobación de carteles publicitarios.
- Certificados de Inspección final.
- Certificados Obras mayores de 60 años.

- Desligamiento de obra (del profesional).
- Solicitud de copias de planos (por expediente) y certificación del mismo.
- Inspecciones por denuncias de vecinos y verificaciones solicitadas por Dirección de Rentas, Rentas inmobiliarias, etc.
- Labrado Actas de Infracción.
- Solicitud de Luz de obra por Expediente.
- Registro de profesionales en el sistema de red computarizado.
- Registración de obras realizadas sin permiso.
- Liquidación de derechos de construcción de obras, demolición, croquis y planos sanitarios.
- Cédulas de notificación remitidas por medio del correo y/o llevadas al lugar por los inspectores.
- Aplicación del art. 2 de la Ordenanza 7334/94 de ascensores en edificios, sanitarios, industrias, mantenimiento de ascensores, montacargas, etc. (inicio de expediente e inspección).
- Registro en el sistema de red de los planos de obra aprobados.
- Planos del partido realizados en el sistema computarizado con identificación de manzanas, calles, luminarias, pavimentos, semáforos, escuelas, hospitales, etc.

### **Obras de terceros**

- Permisos de reparación o extensión de infraestructura de servicios.
- Afectaciones en mts<sup>2</sup> (ocupación de vereda para construcción).
- Derechos por roturas de veredas.
- Inspección y detección de infracciones.
- Permiso de extracción de árboles.

### **Catastro**

- Visación de planos de obras.
- Visación de planos de mensura.
- Visación de dominio.
- Actualización de titulares de dominio.
- Extensión de certificados de numeración domiciliaria.
- Organización y cálculo de numeración domiciliaria del partido.
- Liquidación de derechos de subdivisión.
- Certificación de firmas en planos de obra sometidos al Régimen de Propiedad Horizontal.
- Verificación de obras por fotogramas aéreos.

- Actualización de propietarios en el sistema computarizado.
- Subdivisión y unificación de parcelas en el sistema computarizado.
- Actualización de planchetas catastrales en el sistema computarizado.
- Inspecciones a terrenos fiscales, problemas de numeración domiciliaria, etc.
- Pedidos de dominio en el Registro de la Propiedad de la Pcia. de Buenos Aires.
- Diligenciamiento de expedientes de la Dirección de Rentas, Depto. de Obras Particulares.
- Verificación, actualización y corrección en el sistema computarizado en red del Catastro Municipal.

### **Inspección general y habilitación de negocios**

- Solicitud de Habilitación de Comercios.
- Solicitud de Transferencias.
- Solicitud de Baja Total del Comercio.
- Solicitud de traslado del comercio.
- Solicitud de cambio y ampliación de rubro.
- Comunicación de cese de la actividad comercial.
- Solicitud para considerar baja retroactiva.
- Emisión del Certificado de habilitación comercial.

### **Defensa al consumidor**

- Resolución de conflictos entre empresas públicas privatizadas y clientes.
- Resolución de conflictos entre comerciantes y consumidores.
- Asesoramiento a particulares, organismos e instituciones.

### **Mediación y asesoramiento jurídico gratuito**

- Cuestiones de familia (tenencia de hijos, alimentos, régimen de visitas, divorcio, sucesiones, etc).
- Cuestiones laborales (despidos, accidentes de trabajo, enfermedades, etc.).
- Cuestiones patrimoniales (hipotecas, desalojos, contratos de propiedad, etc.).
- Disputas entre vecinos (medianeras, etc.).

### **Coordinación de servicios públicos**

- Alumbrado en la vía pública.
- Recolección de ramas y barrido de calles.
- Rotura de calles y bacheo.
- Zanjeo y desmalezamiento de baldíos.

- Limpieza de desagües y bocas de tormenta.
- Mantenimiento liviano a escala barrial.

#### **Coordinación de políticas sociales**

- Contención y asistencia a la niñez, adolescencia y familia.
- Solicitud de ingreso a los Programas PAES, ASOMA, etc.
- Desarrollo de programas comunitarios en asentamientos.
- Programas sociales destinados a grupos específicos (discapacidad, veteranos de guerra, ancianidad, etc).

#### **Coordinación de políticas culturales**

- Talleres barriales (cerámica, plástica, títeres, etc.).
- Cine y teatro.
- Deporte y recreación (voley, fútbol, basquet, etc.).

#### **Oficina de atención a Pymes**

- Capacitación empresarial.
- Desarrollo de negocios.
- Asistencia técnica.
- Información empresarial.

### **b) Tramitaciones extra-municipales**

1. Registro Civil.
2. Banco Pcia. de Buenos Aires.
3. Rentas Provinciales.
4. Empresas de Servicios Privatizados (Telefónicos, de Correo, de Agua y Saneamiento, etc.).

## **4. Recomendaciones para el diseño del organigrama de un CGM y reglas para la distribución de funciones**

Para la distribución de funciones entre el ámbito central de la Municipalidad y los Centros de Gestión Municipal, resultará indispensable la fijación de 2 principios rectores que actuarán como reglas básicas de coordinación:

- a) La primera de ellas se refiere a que toda acción que fuera necesario visualizar a la ciudad integralmente o que tuviera un impacto global para la ciudad debe quedar reservada para el ámbito central, mientras que todo trámite referido al territorio del área de influencia del CGM debe ser desconcentrado hacia éstos.

- b) La segunda hace referencia a que todo trámite normal o estandarizado a través de la normativa debe ser desconcentrado hacia los CGMs, mientras que los casos atípicos y excepciones se remiten al ámbito central para su resolución.

De esta manera, el ámbito central recupera la tarea crucial de planificación y control de gestión, que muchas veces por estar dedicada a la ejecución de cuestiones operativas quedan relegadas bajo riesgo de desarrollarse en forma deficiente.

Para la elaboración de la Estructura Orgánica de los CGM, será necesario tener en cuenta criterios de departamentalización, que guíen su diseño. A los efectos de volver más eficiente la estructura organizativa de los Centros se proponen los siguientes:

1. Lograr una organización simple, de mínima desagregación jerárquica y de reducido despliegue horizontal.
2. Permitir la coordinación y/o unificación de actividades en áreas de trabajo que se encuentran relacionadas por su carácter específico o porque así lo requiera la mejor atención de la demanda de los vecinos. De esta manera, no será necesario que se reproduzca el organigrama del área central de la Municipalidad, sino que más bien en aras de una mejor respuesta a los vecinos se unifiquen sectores funcionales correspondientes a 2 o más Direcciones municipales.
3. Evitar el especialismo burocrático tendiendo a lograr el funcionamiento más integral por parte de los CGMs.
4. Facilitar la relación con los vecinos, permitiendo la atención unificada de sus demandas, trámites, quejas y propuestas, etc.
5. Permitir la generación de un conjunto de información zonal sobre servicios, infraestructuras, equipamiento, y características de la población que permita el ajuste y focalización de la gestión conforme a las realidades urbanas de Quilmes.
6. Permitir una relación dinámica y eficaz con el ámbito central que otorgue el suficiente grado de autonomía para la atención de las necesidades zonales y encuadre el funcionamiento de los CGMs en las políticas, programas y sistemas de control establecidos por el nivel central.

Tal como se manifiesta en los criterios enunciados más arriba, en la formulación de los distintos sectores de un CGM será necesario la unificación de funciones y actividades que en el ámbito central se llevan a cabo por parte de varias Direcciones, tales como la Coordinación de Políticas Sociales, Obras Particulares, Habilitación de Negocios e Inspección General, etc.

## **5. La dotación del personal y el dimensionamiento de los CGM**

Un aspecto que tendrá una importancia crucial para el éxito del Plan de Descentralización es la selección y el nivel de calificación de los recursos humanos que se desempeñarán en los Centros de Gestión Municipal.

Al respecto deben tenerse en cuenta tres cuestiones básicas:

- a) la determinación de la cantidad de personal que será asignado a un CGM,
- b) el reclutamiento del mismo, y
- c) las acciones de capacitación previas al inicio de operaciones del CGM.

Para determinar la primer cuestión, es decir la determinación de la cantidad de personal que cumplirá funciones en los CGM, merece destacarse que resulta difícil guiarse por las experiencias de desconcentraciones ya implementadas en el país (Buenos Aires, Córdoba y Rosario) y mucho

más en el extranjero (Barcelona, Montevideo, París). Esto se debe a que, si bien los diferentes casos pueden moverse en línea con objetivos similares y con el mismo nivel de gradualidad en la desconcentración, existen diferentes aspectos que otorgan singularidad a cada experiencia. Pueden mencionarse la normativa que legisla el procedimiento de las tramitaciones a desconcentrar, las funciones que presta la Municipalidad conforme a la legislación vigente que fija las incumbencias para los gobiernos locales, el nivel de calificación del personal, la cultura organizacional y la propia realidad urbana de cada asentamiento, entre otros.

Para solucionar este obstáculo y determinar el dimensionamiento de la cantidad de personal para cada oficina que se incluirá en la estructura de los Centros, se procedió a:

- a) Releva la cantidad de trámites que se realizan en la actualidad y en el último año en cada área funcional que posee esa responsabilidad.
- b) Seguidamente, se determinaron unidades de medida para cada trámite relevado. A modo de ejemplo podemos mencionar las siguientes: población atendida por la oficina “XX”, cantidad de habilitaciones de comercios en el último año, cantidad de expedientes abiertos en el mismo período, cantidad de autorizaciones de construcción, cantidad de cedulones emitidos, cantidad de planchetas catastrales entregadas, etc.
- c) Asimismo, se obtuvo la planta de personal cubierta en cada oficina o repartición que realizaba los diferentes trámites a desconcentrar.
- d) Una vez obtenidos los datos mencionados más arriba a través del formulario de relevamiento, se procedió a realizar el cálculo de la cantidad de personal necesario para la operación de cada oficina del CGM, a través de una regla de tres compuesta correspondiendo el siguiente análisis: Si “tantos” empleados ejecutaron en el último período la cantidad “X” de la unidad de medida del trámite “YY” para el total de población de la ciudad, para una población correspondiente a la zona de tal CGM corresponden “ZZ” empleados. Por ejemplo:

20 empleados –ejecutan 200 aperturas de expedientes por año– para una población de 600.000 habitantes.

ZZ empleados –ejecutarán X aperturas de expedientes por año– para 130.000 habitantes de la zona del CGM.

Una vez obtenidos los resultados del cálculo de las reglas de tres compuesta para las diferentes tramitaciones que se desconcentrarán en las distintas reparticiones de un Centro de Gestión Municipal, los mismos debieron ser ajustados según la realidad de la zona del primer Centro a poner en funcionamiento. Para ello ha debido tenerse en cuenta si la zona estaba densamente construida, si se preveía un incremento del nivel de actividad comercial en la zona, si los distintos usos del suelo de la zona del primer CGM consideraban la futura instalación de industrias o planes de vivienda, etc.

Si bien es cierto que este modo de calcular la cantidad del personal necesario para poner en marcha un Centro de Gestión Municipal puede resultar excesivamente teórico, cabe mencionar que ha sido el método utilizado para los casos ya implementados y que por otra parte, una vez puesto en marcha el primer Centro a manera de experiencia piloto luego podrán corregirse algunas desviaciones que pudieran haberse cometido.

De la aplicación del citado procedimiento de estimación del personal por cada sector del CGM surge el siguiente dimensionamiento de empleados para el CGM de Ezpeleta, en virtud de estar tomada la decisión de ser el primero en implementar:



**Cuadro 23**  
**DOTACIÓN DE PERSONAL DEL CGM DE EZPELETA**

<b>Oficina</b>	<b>Personal de jefatura</b>	<b>Cantidad de personal<sup>26</sup></b>
1. Atención al Vecino y Mesa de Entradas	1	4
2. Rentas Municipales	1	4
3. Obras Particulares	1	3
4. Obras de Terceros	1	2
5. Catastro	1	2
6. Inspección General y Habilitación de Negocios	1	3
7. Defensa al Consumidor	1	1
8. Asesoramiento Jurídico Gratuito y Mediación	-	1
9. Coordinación de Servicios Públicos	1	10
10. Coordinación de Políticas Sociales	1	3
11. Coordinación de Políticas Culturales	1	2
12. Atención a Pymes	1	1
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>36</b>

**Fuente:** Elaboración propia

En lo atinente al segundo aspecto, es decir al reclutamiento del personal, podemos mencionar como muy conveniente seleccionar a los recursos humanos municipales dando prioridad a los empleados que viven en la misma zona del centro a poner en marcha. La presente recomendación se basa en que el empleado se encontrará más comprometido en sus tareas al ser un vecino de la zona que atiende el Centro de Gestión Municipal y a la vez será fácilmente identificado por sus vecinos que demandan los servicios o la ejecución de un trámite. Todo esto es en el entendimiento que para implementar estas políticas de desconcentración municipal no es necesario la contratación de nuevos empleados, pudiendo ser una excepción a esta regla la del personal político que dirigirá los Centros.

En función de los relevamientos realizados y teniendo en cuenta la planta de personal ocupada en toda la Municipalidad, se estima que no se presentarán problemas para cubrir la dotación de los 5 CGM propuestos en el Plan de Descentralización con personal de la actual plantilla de la Municipalidad.

Otra cuestión relacionada con este segundo aspecto tiene que ver con la forma en que se reclutará al personal, aconsejándose al respecto que sea de manera voluntaria. Un medio de hacerlo es, invitando a través de un volante (que explique los objetivos del Plan, lo que implica la creación de un CGM y la cantidad de cargos a cubrir) a inscribirse en un registro que deberá abrirse a tales efectos en la Dirección de Personal. Luego de vencida la fecha de inscripción se deberá proceder al procedimiento de selección propiamente dicho.

El tercer y último aspecto referido a los empleados del CGM es la capacitación previa a la apertura del Centro. Al respecto debe recomendarse que no sólo se la dedique a formar a los empleados desde el punto de vista técnico sobre las tareas que deberán ejecutar en el mismo con el objetivo de mejorar sus aptitudes, sino que también se preste especial atención a dos temáticas particulares:

- a) Los objetivos y la justificación del Plan de Descentralización y del Centro de Gestión Municipal en especial, con el objeto de que los agentes tengan claridad sobre lo que se pretende de ellos.

<sup>26</sup> Incluye personal técnico, profesional, administrativo y de maestranza.

- b) Otras temáticas que persiguen más que un cambio de aptitud un mejoramiento de la actitud de los empleados, tales como dirección de personal, dinámica de grupos para formar “espíritu de cuerpo” y mejoramiento de la calidad de atención al público.

## **6. El procesamiento y la comunicación de datos**

Otro de los aspectos importantes a tener en cuenta en la etapa de formulación del Plan de Descentralización se refiere a los sistemas de información necesarios para poder gestionar un CGM.

Al respecto será necesario tomar inicialmente una decisión de entre dos alternativas para el procesamiento electrónico de datos:

- a) Desarrollarlo a través de un esquema distribuido que permita que determinados sectores y especialmente cada Centro, tenga su propio equipamiento con independencia de procesamiento y que de esta manera se puedan compartir recursos. Esta modalidad permitiría además agilizar el funcionamiento de una administración tan compleja y de actividades tan disímiles unas de otras como es la Municipalidad, y con una territorialidad operativa tan extendida al implementarse los diferentes Centros.
- b) Desarrollar un sistema de comunicaciones de voz y datos propio que, conectado al ámbito central de la Municipalidad, permita el procesamiento centralizado y el posterior envío de la información de una manera confiable y en tiempo real a los Centros de Gestión Municipal.

Para la definición de estas dos alternativas deberán tenerse en cuenta aspectos tales como el nivel de inversión necesario y su correlato en el presupuesto de la Municipalidad. Asimismo, es necesario recordar que actualmente el Municipio, a través de la Dirección de Centro de Cómputos, viene procesando datos centralizadamente y que existen una serie de sistemas que están siendo programados y gestionados por una empresa privada contratada a tal efecto. Por otra parte, es necesario considerar los tiempos que se predeterminen para la puesta en marcha del primer Centro y compararlo con el cronograma de las tareas que será menester llevar a cabo para la instauración de los sistemas de información que respondan a sus necesidades de gestión.

Una tercer alternativa para el Centro de Gestión Municipal de Ezpeleta, es decir el primero en lanzarse, podría ser la implementación de los sistemas más importantes, especialmente los de Rentas y Obras Particulares y Catastro, con la modalidad centralizada ya existente y mientras tanto desarrollar y probar acabadamente los sistemas que permitan arribar a la modalidad de trabajo distribuido.

Para la definición de los diferentes Subsistemas de Información que deberán operarse en los Centros, debería realizarse un exhaustivo relevamiento del estado de la informática actual.

## VIII. La descentralización y la participación en Quilmes

---

La innovación en la gestión del desarrollo es probablemente el aspecto más relevante de los buenos gobiernos locales. Esto supone la puesta en marcha de nuevas formas de participación y representación que incorporen la construcción de consensos a partir de la diversidad. En ese sentido, es necesario repensar el tipo de relación que establece el municipio con las comunidades locales, teniendo en cuenta que la sostenibilidad de los programas que se llevan a cabo sólo es posible a partir de la participación de los actores involucrados.

La noción de participación hace referencia a un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella.

La puesta en marcha de procesos de participación implica:

- Elementos que dejan de estar “afuera” o aislados y pasan a sentirse y formar parte de un espacio de decisión colectivo o social, compartiendo responsabilidades.
- Integración al proceso de decisión del gobierno de una amplia diversidad de intereses y sus representantes.

Según plantea Guimarães (1987), la participación en el desarrollo tiene por objetivo producir cambios de todo orden, tanto en la esfera pública como en la privada, por lo que es necesariamente conflictiva. La participación, al incorporar a los procesos de decisión los conflictos entre intereses particulares de distintas clases y grupos sociales y de éstos con los propios requerimientos del cambio

estructural deseado, plantea importantes desafíos en materia de planificación y gestión de programas y proyectos.

Los procesos de desarrollo urbano sólo pueden ser logrados a través de una trabajosa discusión y negociación entre los agentes implicados. En esta visión, la integración se consigue a través de mecanismos de construcción de consenso, por medio de los cuales los participantes acaban por apropiarse de las políticas y estrategias desarrolladas, y por usar las políticas como marcos de referencia con respecto a los cuales relacionar y evaluar sus propias acciones (Healey, 1996,2.)

Indudablemente, cuando las decisiones y los programas se enriquecen por la información, la experiencia y el conocimiento de muchas personas, tienen mayor posibilidad de correspondencia con las necesidades reales y, por lo tanto, de ser eficazmente direccionados. La participación efectiva supone ir instalando en la cultura local el respeto hacia los saberes ajenos y desarrollo de una capacidad colectiva para sintetizar las diversas hipótesis sustentadas por los diferentes actores.

Con respecto al Plan de Descentralización de Quilmes, al zonificarse la ciudad y localizarse en cada zona un “minimunicipio” como los CGM, se hará factible trabajar en unidades territoriales de planificación y ejecución que sean más pequeñas, permitiendo esta escala una efectiva participación de los vecinos en la definición de los proyectos y acciones de desarrollo, ajustadas a las distintas particularidades de cada localidad. Mediante la aplicación sistemática de técnicas participativas de planificación a escala local la Municipalidad podrá fomentar una convergencia de esfuerzos y recursos de distinta proveniencia en beneficio del desarrollo local.

Como tarea a realizar por la Municipalidad se deberá llevar a cabo un diagnóstico sobre el estado de la participación en la ciudad. A través del citado diagnóstico deberían medirse los diferentes tipos de participación que se dan en nuestro caso, pudiendo clasificarse este estudio según los distintos grados que se presentan en Quilmes, siendo de menor a mayor:

- a) recepción de información y consulta a la comunidad;
- b) ejecución de actividades para el mejoramiento barrial por parte de los vecinos;
- c) toma de decisiones por parte de la comunidad;
- d) aportes adicionales materiales y humanos de la ciudadanía; y,
- e) control de la acción municipal por parte de los vecinos.

Seguidamente, deberá formularse un plan de acción que promueva y amplíe las actividades participativas. Estas actividades podrían estar referidas a:

- Acciones que vinculen las demandas y propuestas vecinales con soluciones concretas y oportunas por parte de la Municipalidad.

En esta línea se deberá estudiar qué puede hacer el Municipio de Quilmes por promover y facilitar la constitución y el funcionamiento de las Comisiones de Fomento Barrial y otras organizaciones comunitarias, incrementando su representatividad, como así también abriendo actividades de cooperación con las comisiones y organizaciones intermedias ya existentes. Otro tipo de acciones está referido a la implementación de metodologías de planificación participativa a escala local, las que pueden limitarse a consultar a los vecinos sobre cuáles son sus problemas y necesidades, o bien avanzar aún más e incluirlos en la planificación de las soluciones y en la ejecución de las mismas.

- Acciones de difusión de la política de promoción de la participación.

Comunicando la misma no sólo a la comunidad en general sino también al interior de la Municipalidad.

- Acciones de mejoramiento de los mecanismos de control vecinal al Municipio.

Para ello podría explorarse la formulación de actividades que difundan todo tipo de información que facilite el control utilizando un mensaje entendible por el vecino común, la implementación de acciones de rendición de cuentas periódicas, y la realización de audiencias públicas.

- Acciones para promocionar actitudes del personal municipal que favorezcan la gestión participativa.

En esta línea podrían incluirse actividades como capacitación en temáticas de mejoramiento de la atención al público o relación del inspector municipal con el presunto infractor, facilitar al personal los medios necesarios para realizar su trabajo, simplificar los procedimientos administrativos, mejorar la información al vecino sobre los requisitos para realizar los trámites, o aplicar sistemas de motivación del personal.

- Acciones para incorporar a las organizaciones sociales del municipio en distintas instancias de gestión.

El municipio de Quilmes es un municipio en el cual se han desarrollado numerosas organizaciones sociales y vecinales con base territorial. Estas organizaciones históricamente han canalizado y acercado las demandas de los vecinos a las distintas instancias del gobierno municipal. Asimismo, han participado en la gestión de programas sociales y de desarrollo urbano. Las organizaciones sociales se constituyen en interlocutores válidos tanto para el relevamiento de demandas sociales como para la formulación de propuestas. En este sentido se podría constituir un “Foro de la Sociedad Civil” que convoque a organizaciones sociales de base, ONGs técnicas, sindicatos, iglesias y cultos y centros académicos, etc. En todos los casos el proceso consultivo se piensa como un proceso no vinculante para todas las partes involucradas: no obliga al municipio a adoptar las recomendaciones de los Foros, ni implica ninguna clase de convalidación a las políticas del municipio por parte de los participantes.

En la realización del diagnóstico como en la formulación del plan de acción deberán tenerse en cuenta algunos obstáculos que suelen presentarse en este tipo de proyectos en las ciudades latinoamericanas:

- a) Será necesario fijar claramente en qué aspectos es conveniente llamar a la participación de los vecinos, dado que la misma no puede darse en absolutamente todas las acciones que emprende la Municipalidad, a lo que debe adicionársele que no siempre existe interés o disponibilidad de los representantes vecinales sin antes consolidar una “gimnasia” participativa como estilo gestión del asentamiento.
- b) Deberán tenerse en cuenta que en nuestra sociedad existe cierta tradición cultural de liderazgos negativos y clientelares.
- c) Será necesario fijar una escala territorial y de población dentro de las zonas de los CGMs que facilite la comunicación de los actores sociales y de esta forma acotar las problemáticas a tratar. Un requisito básico para hacer efectiva la participación ciudadana es que estas unidades territoriales sean homogéneas en su interior, ya que será muy difícil aplicar mecanismos de toma de decisión participativa en una comunidad que no tenga los mismos problemas y el mismo nivel socio-económico.
- d) Resultará indispensable concientizar a los vecinos que la participación ciudadana debe tener 3 (tres) cualidades fundamentales como la solidaridad, la responsabilidad y la organización en las tareas participativas. De esta manera, se evitará confundirla con el derecho liso y llano de quejarse, cuando en realidad el barrio es una construcción

colectiva y la participación también significa un deber con el objetivo máximo de desarrollar su hábitat.

## **1. Metodologías de planificación participativa a escala local: los talleres de microplanificación**

Tal como se comentó en el apartado anterior, en la formulación del plan de acción para promover la participación ciudadana será necesario implementar alguna metodología de planificación participativa a escala local. Estas deberán ser lanzadas desde los Centros de Gestión Municipal, para incorporar el compromiso de los vecinos en proyectos de desarrollo barrial en las zonas del Plan de Descentralización.

Para ello se propone la metodología de los Talleres de Microplanificación debido a que la distancia del gobierno local con los vecinos y sus demandas será mínima y por tanto es conveniente explotar esta ventaja con un grado de participación/descentralización importante. Asimismo dentro de los objetivos del Plan, figura como uno de ellos el de “aumentar la participación ciudadana” y en consecuencia esta metodología aparece como un instrumento idóneo para crear nuevos canales que permitan involucrar a la ciudadanía en las decisiones sobre el desarrollo de la comunidad y su hábitat.

Otras causas que justifican la selección de esta metodología son: facilita la incorporación de la escala local enfocando mejor los problemas barriales en una ciudad extendida territorialmente y con gran cantidad de población como es el caso de Quilmes; permite iniciar un camino que revierta la crisis de representatividad que sufre actualmente la Argentina, tanto a nivel de organizaciones intermedias como a nivel gubernamental; favorece y complementa el proceso de desconcentración propiamente dicho que está lanzando la Municipalidad de Quilmes; colabora con las acciones que persiguen una mejora en la eficiencia del aparato municipal que está implementando el gobierno local; apoya al presupuesto general de la Municipalidad permitiendo descubrir recursos adicionales al mismo; permite arribar rápidamente a conclusiones sobre proyectos que requieren de una formulación consensuada entre el Municipio y los vecinos, evitando el constante “estado deliberativo” que “cansa” a los actores cuando no se identifica claramente un método proactivo de trabajo con la comunidad; existe la suficiente experiencia en la Argentina sobre la aplicación del método.

Una vez comentada la justificación de utilizar esta metodología, toca el turno entonces de conceptualizar y explicitar brevemente en qué consiste un Taller de Microplanificación.

“La microplanificación es un método destinado a descubrir “in situ” maneras lógicas de planificar y ejecutar, así como de fomentar la capacidad de las instituciones locales para actuar”.<sup>27</sup>

El método consiste en responder tres preguntas: ¿Qué está mal?. ¿Qué se puede hacer para que las cosas salgan bien?. ¿Cómo lograrlo?. En este sentido, la microplanificación incluye procedimientos agrupados bajo 5 áreas de acción/análisis relacionadas entre sí:

- Identificación de problemas.
- Estrategias generales para enfrentar los problemas.
- Acuerdo en el programa, determinación de acciones, opciones de solución y de negociación.
- Planificación y programación para la ejecución.
- Ejecución, monitoreo y evaluación.

---

<sup>27</sup> Pablo Jordán, “Un método de planificación local con participación comunitaria”. Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo, N°3, p.15.

Brevemente un taller de microplanificación consiste en:<sup>28</sup>

1. La primera actividad se dedica a realizar un diagnóstico del barrio o unidad territorial a planificar, la que debe cumplir la condición de ser homogénea, mediante un relevamiento “in situ” por parte de los representantes de la Municipalidad y de los representantes de los vecinos. Esta concluye con la confección de una lista consensuada por parte de ambos tipos de actores.
2. Luego sigue con la definición de múltiples estrategias de solución para cada uno de los problemas detectados y consensuados en la fase anterior.
3. Seguidamente, se elabora una lista de acciones concretas para aplicar en el marco de las estrategias de resolución de los problemas y la priorización conjunta entre municipales y vecinos de una cierta cantidad de acciones a implementar en el corto y mediano plazo.
4. Como última actividad de esta etapa de formulación, se confecciona también en forma conjunta el Microplan, respondiendo a las preguntas: ¿Qué se va a hacer?, ¿Cómo se hará?, ¿Quién lo hará? y ¿Cuándo se hará?.
5. Finalmente, se inicia la etapa de implementación del Microplan y periódicamente se monitorean los resultados a la par de ir ejecutando las acciones que se habían planificado.

---

<sup>28</sup> Para tener un mejor idea sobre lo que consiste un Taller de Microplanificación ver “Making Microplans: A community based process in programming and development” de Reinhard Goethert y Nabeel Hamdi. Intermediate Technologies Publications (Londres, 1988).

## **IX. Las tareas previas a la implementación de un centro de gestión municipal**

---

A modo de recomendaciones de tareas a ejecutar luego de la formulación detallada del Plan de Descentralización de Quilmes, será necesario llevar a cabo algunas actividades de manera previa a la inauguración y puesta en marcha de cada Centro de Gestión Municipal.

En este sentido, será necesario formular un Programa de Difusión y Marketing del Programa a los efectos de comunicar a los vecinos de la zona en que se abrirá el Centro, lo que implica el Plan de Descentralización y a la vez confirmar que lo planificado esté conforme a las demandas de la comunidad. Esto se debería realizar en reuniones con los vecinos en horarios en los que puedan asistir y el objetivo de las mismas, además de difundir las características centrales de los CGM y de las acciones de participación, será confirmar los aspectos operativos tales como los horarios de atención al público, los servicios que se prestarán, etc.

Además será menester editar folletería y difusión en los medios periodísticos de la ciudad.

También será necesario ejecutar las acciones de capacitación de los empleados que hayan resultado seleccionados para desempeñarse en el CGM.

De manera simultánea a la capacitación de los empleados conforme a las condiciones y temáticas ya citadas, sería conveniente



hacer funcionar “en paralelo” el Centro de Gestión Municipal con unos 30 (treinta) días de anticipación a la inauguración. Asimismo, con una antelación de 15 (quince) previos a la fecha de apertura del Centro será necesario realizar una prueba del funcionamiento del CGM en el propio edificio del Centro. En esta comprobación se controlará que todos los elementos se encuentren en orden y se probarán los sistemas informáticos tanto los computarizados como los manuales, como por ejemplo el funcionamiento de los procedimientos administrativos, los sistemas de mesa de entradas, los medios de comunicaciones, etc.

Asimismo, será necesario planear un cronograma general de implementación de los 5 Centros componentes del Plan como así también de las actividades participativas, con el objeto de que todos los actores de la ciudad tengan una clara idea de los pasos del Plan y cuándo se pondrá en marcha el Centro correspondiente a las diferentes zonas de la ciudad.

## Bibliografía

---

- Badía, G. (1996)*, “Mapa Institucional del Area Metropolitana de Buenos Aires”, *Informe final para la CONANMBA*, Buenos Aires, mimeo.
- Badía, G. y otros (1992)*, “Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del Estado”. En: *CAMBIOS*, Año 2, No. 3.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992)*, *La modernización excluyente. Transformación económica y estado de Bienestar en Argentina*, Edit. UNICEF / CIEPP / LOSADA, Buenos Aires.
- Borja, J. (1987)*, *Descentralización del Estado, movimientos sociales y gestión local*. ICI - FLACSO - CLACSO, Santiago, Chile.
- Chiara, M. (2000)*, “Las políticas sociales en el Gran Buenos Aires en los noventa. Algunas reflexiones acerca del régimen local de implementación”. En *Revista Quivera*, N° 4, Universidad del Estado de México, México. (En prensa).
- Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (2000)*, “La gestión de las políticas sociales en los municipios del Gran Buenos Aires”. En *Senado de Nación; Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires. (En prensa).
- Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (1994)*, *Mapas de la pobreza en la Argentina*, Documento de Trabajo N° 4, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos – Secretaría de Programación Económica – INDEC.
- Coraggio, J.L. (1997)*, “Descentralización: el día después...”. En *Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Curbelo Ranero, J. L. (1986)*, “Economía Política de la Descentralización”, En: *Pensamiento Iberoamericano* No. 10, Jul-Dic, Madrid.

- Danani C., Chiara M. y Filc J. (1997), El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional. Serie Informes de investigación N° 2. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- Guimarães, R. (1987), "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo". Revista *SIAP* 83/84.
- Healey, P. (1996), "Las fortalezas y debilidades de la aproximación comprensiva a la planificación regional: la experiencia británica". Ponencia presentada en la Conferencia "La Ciudad Global, como gestionarla", Madrid.
- Herzer, H. (1996), *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*. Agencia Española de Cooperación Internacional/Programa Especial Ciudad/CEA-CBC.
- Herzer, H. y Pérez, P. (1988), "El municipio, entre la descentralización y la crisis". En Herzer, H. y Pérez, P. (comps.); *Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina*. IIED/Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Ilari, S. y Villar, A. (2000), "Enfoque territorial para el análisis de la pobreza. Los Partidos de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela". Centro de Estudios e Investigaciones. Universidad Nacional de Quilmes. Mimeo.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1993), Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Resultados definitivos – Características seleccionadas – Total del país. Serie B N° 25.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1996), Análisis demográfico serie 7. Buenos Aires: INDEC-CELADE.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1998), *Situación Social de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: INDEC.
- Keeling, D. (1996), Buenos Aires. Global dreams, local crises. Wiley & Sons Ltd. England.
- Kullock, D. y Catenazzi, A. (1997), "Política de agua y saneamiento en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Estrategias de acceso de los sectores de bajos recursos, antes y después de la privatización". Proyecto UBACyT, AR0038. Facultad de Arquitectura, Universidad de Buenos Aires.
- Magariños, N. (1995), "Escenarios futuros en el Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)". En Revista ARQUIS (Buenos Aires) N° 5 (Mayo).
- Morano, C., Lorenzetti, A. y Parra, M. (2000), "El Conurbano Bonaerense en la década de los 90". Documento presentado en la Jornada "Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires". Universidad Nacional de General Sarmiento. Agosto.
- Palma, E. y Rufian, D. (1991a), "Las nociones de centralización y descentralización". En: *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*. DPPS, ILPES.
- Palma, E. y Rufian, D. (1991b), "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional". En: *Seminario Internacional acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales*. Santiago de Chile, ILPES. LC/IP/R. 81.
- Pérez, P. (1996), "Descentralización y Gestión en la ciudad de Buenos Aires". En Herzer, H. (comp.); op. cit.
- Subirats, J. (1989), "La puesta en práctica de las políticas públicas". En *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. MAP. Madrid. España.
- Tobelem, A. (1993), "Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Operaciones". División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico, Región América Latina y Caribe. Banco Mundial. Mimeo.

## **Planos**

---

ÁREAS DE REFERENCIA DE CADA DELEGACIÓN Y UBICACIONES DE LAS DIFERENTES SEDES



Fuente: Elaboración propia

PROPUESTA TENTATIVA DE LOCALIZACIÓN ÓPTIMA DE LOS DIFERENTES EDIFICIOS DE LOS CGM



Fuente: Elaboración propia



Serie

medio ambiente y desarrollo

### Números publicados

- 1 Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) - [haltomonte@eclac.cl](mailto:haltomonte@eclac.cl)
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl)
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: [adourojeanni@eclac.cl](mailto:adourojeanni@eclac.cl), [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: [tlee@eclac.cl](mailto:tlee@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [www](#)  
 Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: [tlee@eclac.cl](mailto:tlee@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [www](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)  
 Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
- 8 Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/ 1), vols. I y II, en edición. E-mail: [cartigas@eclac.cl](mailto:cartigas@eclac.cl) - [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 9 La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)
- 10 Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)

- 12 Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998 E-mail: [mcoviello@eclac.cl](mailto:mcoviello@eclac.cl)
- 14 Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)
- 15 Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 16 Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 17 Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1202) abril de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl).
- 18 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: [jocampo@eclac.cl](mailto:jocampo@eclac.cl) [www](#)
- 19 Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L 1241-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 20 Marcos regulatorios e institucionales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L 1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [gacuna@eclac.cl](mailto:gacuna@eclac.cl) [www](#)
- 21 Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Juan MacDonald y Daniela Simioni. (LC/L 1330-P), N° de venta: S.99.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.c](mailto:dsimioni@eclac.c) [www](#)  
Urban consensus. Contributions from the Latin American and Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni. (LC/L 1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.c](mailto:dsimioni@eclac.c) [www](#)
- 22 Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reforma económica, Claudia Schatan (LC/L 1331-P), N° de venta: S.00.II.G. 46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 23 Trade liberalization and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz y Carlos Young (LC/L 1332-P), N° de venta: S.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 24 Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L 1333-P), N° de venta: S.00.II.G. 42 (US\$ 10.00), mayo de 2000 E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)



- 25 El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L 1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43 (US\$ 10.00), mayo del 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) **www**
- 26 Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L 1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) **www**
- 27 Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arriagada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) **www**
- 28 Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.00.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) **www**
- 29 Lugares o flujo centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) **www**
- 30 Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) **www**
- 31 Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) **www**
- 32 Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) **www**
- 33 Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes. Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) **www**

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl)

Nombre: .....
Dirección: .....
Código postal y ciudad: .....
País: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....

- **www**: Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>