



¿QUÉ VES CUÁNDO ME VES?

ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN DEL GABINETE MUNICIPAL DE LANÚS

LAILA PACHÁ MIRAZ

ESTUDIOS Y ANÁLISIS

JULIO 2017

¿Qué ves cuándo me ves? Análisis de la composición del gabinete municipal de Lanús

El gabinete municipal es el conjunto de funcionarios que toman las decisiones del Estado local cotidianamente y su composición es decisión del Ejecutivo. ¿Cómo se compone el gabinete municipal de Lanús en la actualidad?, ¿cuáles son sus características?

El municipio de Lanús es uno de los 135 regímenes municipales que integran la Provincia de Buenos Aires y, como tal, presenta una serie de complejidades propias de esta situación: municipios superpoblados¹ en una provincia que concentra casi el 40% de la población del país, convirtiendo a nuestro país en el territorio con mayor hipertrofia territorial² de la región y que, al estar bajo el marco de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, carecen de autonomía para dictarse sus propias normas generales ya que esta Ley fundamental no reconoció dicha facultad. Así, estos municipios se encuentran privados de facultades tales como dictarse un régimen electoral propio o su propia estructura funcional por fuera de lo que establece la Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia³.

Dada la diversidad de los gobiernos locales existentes en nuestro país, los estudios que abordan este nivel de la administración pública suelen hacer referencia a cuestiones normativas genéricas -sin poner énfasis en los casos particulares- y a su composición poblacional, estableciendo diferencias y similitudes existentes entre ellos. En líneas generales, los estudios acerca de los regímenes municipales en nuestro país se dedican a establecer las características generales que adquieren en cada una de las provincias sin analizarlos en profundidad.

A su vez, son muy pocos los municipios argentinos que exceden los 100.000 habitantes. Sólo los municipios de la Provincia de Buenos Aires superan en promedio esta cantidad y, junto a otros casos, son excepciones que carecen de autonomía para autogobernarse. De este modo, hay grandes ciudades⁴ que tienen la misma regulación que pequeños municipios, desentendiendo que las funciones “auxiliares” de los intendentes también se complejizan cuando se aumentan las demandas ciudadanas. Por ello la necesidad de prestar atención a los organigramas municipales si queremos pensar en municipios más justos y cercanos a la ciudadanía.

¹ Lanús es el municipio con mayor densidad de población de la provincia con 10.205,8 de habitantes por km²

² Ver Malamud, A. (2004). Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires. En Tula, M. I. *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense* (pp. 71-82). Buenos Aires, Prometeo Libros. Disponible online en: [http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Dividir_PBA_\(libro_Tula\).pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Dividir_PBA_(libro_Tula).pdf)

³ Decreto ley 6769-58.

⁴ Tomamos la caracterización de grandes ciudades de Cao, H. y Vaca, A. (1998) “Información sobre municipios – Ubicación, Población, Partidos Políticos a cargo del ejecutivo”. Cuaderno CEPAS n° 9. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/cuadcepasnum9caocava1998.pdf>

Organización del Municipio de Lanús

Al analizar las estructuras de los gobiernos municipales en nuestro país, Mónica Iturburu⁵ sostiene que: *“la estructura organizacional como tal recién aparece en aquellos municipios que superaron el patrimonialismo⁶ y aplican el modelo burocrático, a pesar de lo cual predomina una gran informalidad”*. Plantea como un problema además que, en nuestro país, en una gran cantidad de casos, la creación o disolución de unidades orgánicas sea una facultad propia del intendente municipal y que las estructuras orgánicas son tan dinámicas que muchas veces responden más bien a favores políticos o a generar nuevos cargos para aliados que para responder a las necesidades de los vecinos.

Estas características discrecionales del poder municipal son reforzadas en la provincia de Buenos Aires por el sistema electoral vigente. El sistema de reparto establece pisos altos para el acceso a escaños en los concejos deliberantes⁷ y se hace necesaria la constitución de alianzas pre-electorales para obtener resultados favorables y de acuerdos políticos post-electorales para favorecer la gobernabilidad. La desregulación que caracteriza a la composición de los gabinetes municipales favorece estos acuerdos por el bajo costo que suelen implicar para el titular del Ejecutivo local.

Ante la falta de reglas claras para la constitución de gabinetes municipales, suelen prevalecer los criterios funcionales para la división por áreas aunque la ampliación o disminución de las mismas pueden adaptarse a las necesidades políticas del ejecutivo en cada momento.

¿Qué analizamos?

Teniendo en cuenta lo antedicho, estudiamos la composición del organigrama del municipio de Lanús aprobado por la gestión de Néstor Grindetti -con las modificaciones posteriores-, incluyendo la figura del intendente y las doce secretarías que conforman el primer nivel del organigrama, esto es, los funcionarios con mayor nivel de responsabilidad, y con áreas a cargo.

Cargos estudiados

- Intendente (Néstor Grindetti)
- Secretaría de Gobierno (Noelia V. Quindimil)
- Secretaría de Desarrollo Urbano (Carlos Gustavo Silva)
- Secretaría de Desarrollo Económico (Oscar R. Jofré)
- Secretaría de Deportes y Juventud (Damián A. Sala)
- Secretaría de Comunicación Social (Pablo Marolla)
- Secretaría de Economía y Finanzas (Damián Schiavone)
- Secretaría de Seguridad y Movilidad Sustentable (Diego G. Kravetz)
- Secretaría de Salud (Hernán P. Forli)

⁵ Iturburu, M. (2012). Los municipios. En Abal Medina, J.M. y Cao, H. (comps.) *Manual de la nueva administración Pública Argentina* (pp. 171-226). Buenos Aires, Ariel.

⁶ La autora denomina “sistema patrimonialista” a aquel cuya característica esencial es la transformación del Estado en propiedad privada de quienes poseen los recursos de dominación pública.

⁷ El piso establecido por la fórmula de reparto vigente en la Ley electoral de la Provincia de Buenos Aires (Ley 5.109) para acceder a escaños en el Concejo Deliberante en el distrito de Lanús es de un 8,33% del total de los votos emitidos.

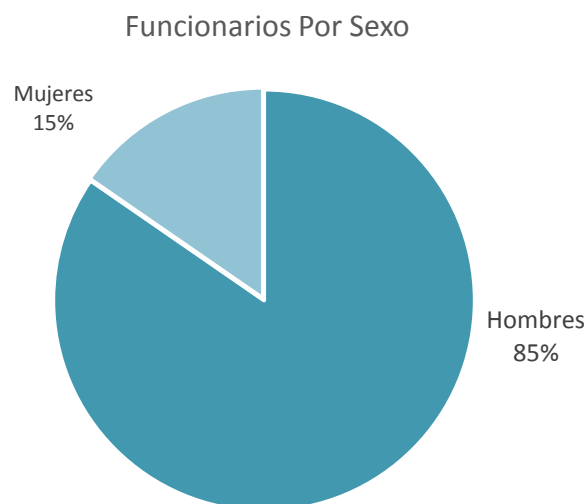
- Secretaría de Desarrollo Social (Emiliano M. Bursese)
- Secretaría de Cultura y Educación (Thelma P. Vivoni)
- Secretaría de Espacio Público y Ambiente Sustentable (R. Darío Iezzi)
- Secretaría de Jefatura de Gabinete (Adrián G. Urreli)

Variables consideradas⁸

- Género
- Nivel educativo alcanzado
- Tipo de institución donde el funcionario realizó sus estudios (pública o privada)
- Experiencia laboral inmediatamente anterior al nombramiento en el gabinete local
- Lugar de residencia
- Afiliación a un partido político

Resultados

- **Poca representación femenina en el gabinete:** en la provincia de Buenos Aires, el sistema electoral establece para el régimen municipal la necesidad de una mayoría relativa de votos para distribuir un único cargo: intendente municipal. Como establecen Nélida Archenti y Laura Albaine en “Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina 2007-2011”, las fórmulas de reparto mayoritarias desalientan y dificultan la implementación de acciones afirmativas favorables a las mujeres. Esta masculinización de la política que se observa en las intendencias también alcanza a la conformación de los gabinetes: en Lanús, del total de cargos analizados, sólo dos son ocupados por mujeres, es decir que éstas representan apenas un 15% de los lugares de mayor jerarquía dentro de la estructura funcional.



Fuente: elaboración propia

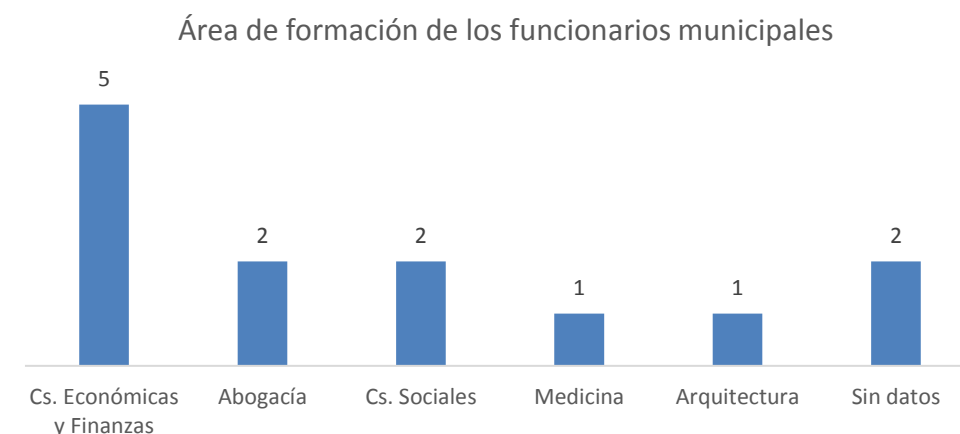
⁸ Cabe aclarar que no se obtuvo información para todos los casos ya que no se encuentra publicada de manera oficial ni pudo hallarse en noticias u otros documentos disponibles en la web.

- **Falta de carrera municipal:** uno de los problemas que plantea la subsistencia del régimen patrimonialista es que los funcionarios no tienen antecedentes de carrera municipal. En el caso de nuestro municipio, Néstor Grindetti era funcionario del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien la presencia de foráneos en el Gabinete no es mayoritaria (el 54% de los funcionarios viven –o tienen domicilio legal- en el distrito), la mayor parte del gabinete tuvo su experiencia laboral anterior inmediata en administración pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (el 62% de los funcionarios).

- **Distintas extracciones partidarias:** la mayoría no se encuentra afiliada a ninguna fuerza política⁹ (el 54% de los funcionarios no integran el padrón de ningún partido político) y, entre los restantes, se dividen en partes iguales los afiliados al Partido Justicialista, Unión Cívica Radical y otros. Esto demuestra un gabinete poco politizado –al menos desde lo formal-, resultado de acuerdos políticos clave, en muchos casos, posteriores a la victoria en la contienda electoral, y en otros, producto de la alianza electoral previa estructurada por Cambiemos (principalmente UCR + PRO).

- **Predominancia de profesionales:** once de los trece funcionarios cuentan con formación universitaria completa¹⁰. Cinco de estos funcionarios estudiaron carreras relacionadas con economía y administración, seguidos en mucha menor medida por abogados (2), profesionales de las Ciencias Sociales (2), un arquitecto y un médico. Esta tendencia fuertemente marcada dentro del gabinete a los profesionales económicos se explica probablemente por el hecho de que, en la mayoría de los casos, los funcionarios provienen de la cartera de hacienda de GCBA, de la cual era titular el intendente Néstor Grindetti.

De los once funcionarios que poseen título universitario se encontró información sobre diez, de los cuales 7 egresaron de universidades públicas y 3 de universidades privadas.



Fuente: elaboración propia

⁹ La información se obtiene en la web de la Cámara Nacional Electoral. Allí solo se brinda la información acerca de si la persona por la que se realiza la consulta se encuentra afiliada a algún partido de distrito (los padrones se consultan en cada partido político).

¹⁰ No se obtuvo información de los funcionarios Adrián Urrelli y R. Darío Iezzi.

En resumen, se observa en líneas generales un gabinete -a nivel de secretarías-, con predominancia masculina, con poca experiencia en el municipio de Lanús y mayoría de profesionales especializados en Ciencias Económicas. La inclusión de dirigentes de distintos sectores políticos apunta a acortar la brecha existente entre los funcionarios públicos y los empleados de la planta municipal, además de intentar reducir la oposición en el Concejo Deliberante, logrando el acuerdo con distintos sectores.

Podemos afirmar que este gabinete sigue los lineamientos tradicionales de la política argentina, con una división por áreas similar al gabinete nacional y mantiene dos de los principales problemas de los organigramas anteriores: la inexistencia de delegaciones municipales por zona y la ausencia de nodos de interconexión entre las distintas áreas de trabajo, entendiendo cada secretaría como un ente separado del resto del gabinete.

Se dificulta la posibilidad de realizar un análisis exhaustivo por la escasa cantidad y calidad de información pública de los funcionarios. Debemos destacar asimismo como un avance la implementación de herramientas tendientes a la apertura de datos, como el programa “País digital” desarrollado por el Ministerio de Modernización de la Nación Argentina en la página web del Honorable Concejo Deliberante de Lanús. Entendemos que debe garantizarse el acceso a la información pública desde el Estado, proceso que comenzó a generarse aunque se evidencian sus limitaciones cuando se intenta realizar un análisis de este tipo.