

UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO EN LOS
MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE

MURPHY, Esteban Agustín

Tutor: *MAZZUCA, Sebastián*

Universidad Torcuato Di Tella

Maestría en Políticas Públicas

Trabajo Final

2019

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Definición de las variables	5
2.1 Instituciones	5
2.2 Desarrollo	8
3. Indicadores	9
3.1 Indicadores institucionales	
3.1.1 Instancias institucionalizadas de modernización del Estado	9
3.1.2 Participación de la sociedad civil en la toma de decisiones	10
3.1.3 Políticas activas de transparencia	11
3.1.4 Portal de empleo municipal	12
3.2 Indicadores del desarrollo municipal	
3.2.1 Mortalidad infantil	12
3.2.2 Matrícula escolar	13
3.2.3 Cantidad de villas y asentamientos	13
3.2.4 Cantidad de empresas	15
3.2.5 Energía eléctrica industrial facturada	15
4. Unidad de análisis	16
5. Metodología	21
6. Resultados	21
6.1 Índice de institucionalidad	21
6.2 Relación entre la institucionalización municipal y el desarrollo local	24
6.2.1 Relación entre la institucionalización municipal y la mortalidad infantil	25
6.2.2 Relación entre la institucionalización municipal y la matrícula escolar primaria	25
6.2.3 Relación entre la institucionalización municipal y la cantidad de villas y asentamientos	26
6.2.4 Relación entre la institucionalización municipal y la cantidad de empresas	28
6.2.5 Relación entre la institucionalización municipal y la energía eléctrica facturada a usuarios industriales	29
7. Conclusión	30
8. Bibliografía	33

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de ciertas variables institucionales de los municipios del conurbano bonaerense en el grado de desarrollo alcanzado por estos municipios.

Si bien no es nueva la mirada institucional en las ciencias sociales, en los últimos años han vuelto a estar en el centro de las investigaciones luego del aporte que hicieron los economistas Daron Acemoglu y James Robinson, plasmado en diversos papers y en el libro *Why Nations Fail*. Según estos autores, el desarrollo se explicaría por las instituciones económicas que se da cada país y no tanto por los factores que hasta ese momento intentaban explicarlo, como la geografía, el clima o la cultura.

Analizar las instituciones a nivel municipal y no a nivel nacional implica enfrentarse con un desafío adicional. El diseño institucional que se pueden dar los estados municipales en general está supeditado a las instituciones propias de cada país, en primer lugar, y de cada provincia en segundo lugar. Por otro lado, en el caso de la Provincia de Buenos Aires en particular, esto se ve acentuado por la falta de autonomía garantizada por la Constitución provincial, lo que genera que todos los municipios de la Provincia estén regidos por un mismo cuerpo normativo, el decreto ley 6769/58 y sus sucesivas modificaciones, más conocida como la Ley Orgánica de las Municipalidades; esto implica que los municipios bonaerenses no tienen Carta Orgánica ni un régimen jurídico propio. No obstante, esto, que podría considerarse una desventaja, a los fines de este trabajo tiene como contracara la ventaja de proporcionar un mismo piso y asegurar el mismo punto de partida para lograr una comparación adecuada. Es también en función de una comparación adecuada que se utilizan municipios de una misma provincia y que, dentro de esta provincia, hayamos elegido a los municipios que consideramos más homogéneos, excluyendo a los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires, que tienen perfiles productivos totalmente distintos a los del Conurbano, así como diferentes perfiles sociales y distintas problemáticas y desafíos, con la consecuente diversidad a la hora de abordarlos.

No obstante, más allá de la anomia normativa, por la dinámica propia que adquirieron estos municipios a lo largo de los años y las nuevas funciones que fueron asumiendo, se fueron dando determinados instrumentos e instituciones propias, con diferentes resultados.

Hemos elegido como unidad de análisis para este trabajo los 24 municipios que según el INDEC conforman lo que antiguamente se denominaba Conurbano Bonaerense. Desde el 2003, por una decisión del Instituto, se dejó de utilizar la denominación Conurbano y actualmente se utiliza exclusivamente la de Partidos del Gran Buenos Aires. Los 24 municipios que lo conforman, y que van a ser la unidad de análisis de este trabajo, entonces, son:

1. Avellaneda
2. General San Martín
3. Hurlingham
4. Ituzaingó
5. José C. Paz
6. Lanús
7. Lomas de Zamora
8. Malvinas Argentinas
9. Morón
10. Quilmes
11. San Isidro
12. San Miguel
13. Tres de Febrero
14. Vicente López
15. Almirante Brown
16. Berazategui
17. Esteban Echeverría
18. Ezeiza
19. Florencio Varela
20. La Matanza
21. Merlo
22. Moreno
23. San Fernando
24. Tigre

Estos 24 municipios van a ser la unidad de análisis de este trabajo, por conformar una unidad de similares características para comparar las variables que aquí nos proponemos. Asimismo, excluimos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por estar comprendida en otro régimen jurídico, mas asimilable al de una provincia que al de un municipio, con características institucionales propias.

Para llevar adelante este proyecto, se han definido cuatro indicadores principales para analizar la variable “Instituciones”:

1. Existencia de instancias institucionalizadas de modernización,
2. Existencia de una instancia participativa en la toma de decisiones,
3. Existencia de una política activa de transparencia, y
4. Existencia de un portal de empleo municipal.

Con estos indicadores se va a confeccionar un “índice de institucionalidad” que se va a comparar, mediante correlaciones lineales, con los siguientes indicadores que son indicativos del grado de desarrollo que alcanzó un municipio. Se eligen estos indicadores por formar todos parte del Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial (SIDEP) para la Provincia de Buenos Aires. El SIDEP es elaborado por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda nacional:

1. Mortalidad infantil,
2. Matrícula escolar,
3. Cantidad de villas y asentamientos,
4. Cantidad de empresas y
5. Energía eléctrica industrial facturada.

2. Definición de las variables

2.1 Instituciones

Las instituciones políticas han sido posicionadas durante los últimos años como variables explicativas de una serie de fenómenos relativos a las ciencias sociales, en temas tan amplios como estabilidad democrática, desarrollo económico, pobreza, desigualdad social y la adopción o cambio de políticas públicas (Acuña y Chudonovsky, 2013). Esto ha llevado a que el concepto de instituciones sea analizado desde diversas ópticas, lo que no necesariamente llevó a una mayor claridad del concepto, sumado a que cada disciplina y cada corriente que analizó las instituciones realizó su propia definición de instituciones. Como señalan estos autores, en las explicaciones de las ciencias sociales las instituciones han importado, dejado de importar y vuelto a importar por muy diversas razones. Y para aquellos que importan, existen grandes diferencias sobre qué son las instituciones y cuáles importan y por qué, por lo que el debate no se agota en la importancia o la falta de importancia de las instituciones, sino que derrama hacia la discusión sobre qué es lo que importa de las instituciones, y por qué es eso y no otra cosa. Independientemente de investigaciones y trabajos previos que analizaban la importancia de las instituciones, en la ciencia política comenzó un rescate de las instituciones destacando que importan porque hacen a las capacidades de los gobiernos; independientemente de los actores, las ideologías y la estructura socio económica, el tipo de institucionalidad gubernamental afecta las opciones y la calidad de las políticas. También desde la economía, el *neoinstitucionalismo* las recuperó colocándolas en un podio de primacía causal y en interacción con las preferencias y los comportamientos de individuos racionales, tal como indican Acuña y Chudonovsky (2013).

En definitiva, podemos agrupar las diversas corrientes institucionalistas en tres grupos: por un lado, el conjunto de trabajos englobados en el marco del *neoinstitucionalismo* económico y las teorías de la elección racional, que se alinean con la idea de racionalidad económica. Por otro lado, los estudios enmarcados en el institucionalismo histórico, herederos de los análisis macroanalíticos de la política comparada, y, por último, el denominado institucionalismo económico, o sociología económica.

Frente a esta variedad de disciplinas que utilizan a las instituciones como objeto de estudio o como factor explicativo, con la consecuente diversidad de definiciones, nosotros vamos a utilizar la definición de Acuña y Chudnovsky (2013), por ser ésta una definición que evita caer en los reduccionismos de una mirada meramente económica, sociológica o histórica. A esto se agrega que tratamos de bibliografía argentina y basada en análisis recientes, lo cual destaca su relevancia y pertenencia de cara a nuestros objetivos.

Las instituciones, según estos autores, son el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad². Ellas distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales y operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales. Así, hablar de instituciones no implica asumir que existe equilibrio y que son sólo mecanismos de coordinación. También se las puede entender como legados de procesos históricos o del efecto contagio. Las instituciones tienden a resolver problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales mediante la provisión de información y sanciones, estructurando comportamientos en una dirección equilibrada.

Por otra parte, las instituciones, formales e informales, distribuyen probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores sociales y políticos realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo estructuras de incentivos para el comportamiento de los actores, por lo que constituyen la organización social del poder político. Como indican Acuña y Chudnovsky (2013), las instituciones son parte de los determinantes de las capacidades y comportamientos de los actores o de la ausencia de comportamiento de sectores sociales que no resuelven sus problemas de acción colectiva y no alcanzan la condición de actores.

Las instituciones pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones escritas) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo funciona y/o debería funcionar algo, pudiendo cubrir aspectos no abarcados por las reglas formales, o bien contradecirlas o en última instancia reforzarlas). En definitiva, y siguiendo a los autores arriba mencionados, las instituciones distribuyen

² La definición de instituciones como reglas es una definición compartida por todos los académicos, independientemente de su campo de estudio, por ejemplo, el Premio Nobel de Economía Douglass North.

poder en un contexto social en el que el poder está predefinido y el desafío a la perdurabilidad de la institucionalidad radica en si meramente refleja esa distribución previa del poder o si, por el contrario, logra redefinirla.

Por último, y para desterrar confusiones que puedan haber quedado, hay que aclarar qué son instituciones en sentido estricto, e instituciones en sentido amplio o laxo. Se pueden distinguir cuatro grandes clases de objeto social: reglas, actores, decisiones y recursos. También hay subtipos: las reglas pueden ser económicas o políticas y formales e informales, los actores pueden ser individuales o colectivos, los recursos pueden ser económicos, políticos o culturales, las decisiones pueden ser públicas o privadas, etcétera (Mazucca, 2012). Para aclarar:

- Las instituciones son reglas: el Congreso, los jueces y los partidos políticos son actores. Esto no quiere decir que los actores no estén condicionados por reglas, formales e informales. Tanto la creación como la conducta de los actores políticos está regulada por instituciones en sentido estricto, sean formales o informales.
- Si las instituciones son reglas, las políticas públicas son decisiones y se pueden afectar mutuamente. Las decisiones públicas se toman en conformidad con ciertas reglas. Por otra parte, las instituciones se originan en decisiones.
- El núcleo del Estado está formado por un conjunto específico de recursos, y esa es su esencia, independientemente de que temporariamente haya un conjunto de actores que controlen esos recursos.

En este sentido, entonces, dependiendo de si los argumentos institucionalistas enfatizan instituciones en sentido estricto o en sentido amplio, podemos distinguir dos tipos de institucionalismo, que podemos llamar purista o heterodoxo. El institucionalismo purista, por un lado, enfatiza el rol de las reglas de juego mientras el segundo agrega políticas públicas, bienes públicos y capacidades estatales adicionales al poder de hacer observar las reglas. Por su parte, los institucionalistas puristas hacen hincapié en dos tipos de reglas: económicas y políticas. Las instituciones económicas centrales son dos: propiedad privada y mercado (libertad para producir y comerciar) y las instituciones políticas son también dos: competencia electoral universal para el acceso al poder y controles constitucionales para el ejercicio del poder.

En este trabajo vamos a utilizar el concepto de institucionalismo en sentido amplio, utilizando como indicadores tanto reglas de juego como políticas y bienes públicos, enfocados principalmente en reglas políticas.

2.2. Desarrollo

Los primeros intentos por definir la noción de desarrollo se remontan a mediados del siglo pasado, mas precisamente al período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Tanto los ganadores como los perdedores del conflicto bélico quedaron devastados y en el contexto de la necesaria reconstrucción a encarar es cuando asoma por primera vez con cierto sustento el concepto de desarrollo, como una forma no sólo de crecimiento meramente económico, sino que fuera un crecimiento que no dejara afuera a gran parte de la población, como era el riesgo en ese momento. Si bien el término ya había aparecido en años anteriores, es ahora cuando se le da mayor entidad. Hasta ese momento el término mas similar era progreso; ahora comenzará un nuevo camino. En este marco teórico es que comienzan a surgir diferentes teorías y escuelas sobre el mejor camino para conseguir el desarrollo. Surge así, por ejemplo, la Teoría de la Modernización, para la cual el camino al desarrollo pasaba por transitar de una economía basada en la explotación de recursos naturales a una economía industrializada, promoviendo así la sustitución de importaciones. Académicos como Raúl Prebisch y la escuela de la que formaba parte, la CEPAL, se inscriben en esta corriente teórica. Como contraposición surgió la Teoría de la Dependencia, entre otras, pero todas con una noción limitada de desarrollo, muy ligado todavía al crecimiento económico y medido por el Producto Bruto Interno de cada país (Orfali Fabre y Paoletta, 2016). Muchos años después, y a raíz de la insuficiencia del PBI para medir de manera integral el desarrollo, se va a elaborar otro indicador, el Índice de Desarrollo Humano, con la inclusión de dos variables más en un primer momento, la asistencia escolar y la expectativa de vida al nacer. Posteriormente también se comenzó a hablar de desarrollo sustentable, como una forma de alcanzar el desarrollo, pero cuidando los cada vez mas frágiles recursos naturales.

El desarrollo debe ser concebido como el escenario en el que es posible la construcción y ampliación de la ciudadanía, entendida ésta como el conjunto de obligaciones individuales y colectivos que les permitan al individuo y la comunidad la mayor potencialidad de realización en un marco democrático. Esta construcción de ciudadanía implica derechos y obligaciones, autonomía y convivencia plural (Quetglas, 2008).

Como señala el autor mencionado arriba, vincular el desarrollo con la construcción de ciudadanía y pensarlo como un orden conflictivo tiene infinitas derivaciones, entre las que corresponde destacar la incorporación de la calidad institucional como uno de sus elementos constitutivos. En este sentido, hay muchos factores institucionales nocivos para el desarrollo, como por ejemplo un contexto normativo volátil que deja las normas a la libre interpretación de quien las debe aplicar, un contexto rígido que deja al Estado sin margen de acción, o la visión que asigna la mayor importancia al crecimiento económico, dejando de lado las normas y la forma en que éstas se generan.

Desde este marco, consideramos el desarrollo local como la construcción de un entorno favorable a la actividad económica de calidad, movilizandolos recursos del territorio e incluyendo al conjunto de la población. Y, por lo tanto, este entorno es el resultado de un conjunto de acciones públicas y privadas: públicas porque es al sector público a quien le corresponde brindar un marco institucional adecuado; y privadas porque es necesario que haya emprendedores, empresas, rentabilidad, riesgo, innovación, competencia. Pero, además, como señala Quetglas (2008), el desarrollo debe ser concebido como el escenario en el que es posible la construcción y ampliación de la ciudadanía, entendida ésta como el conjunto de derechos y obligaciones para que el individuo y la comunidad alcancen todo su potencial.

3. Indicadores

Las variables arriba definidas se van a operacionalizar con cuatro indicadores para institucionalismo y cinco indicadores para el desarrollo. Los **indicadores institucionales** son:

1. Existencia de instancias institucionalizadas de modernización,
2. Existencia de una instancia participativa en la toma de decisiones,
3. Existencia de una política activa de transparencia, y
4. Existencia de un portal de empleo municipal.

Los **indicadores de la variable desarrollo**, por otro lado, son:

1. Mortalidad infantil,
2. Matrícula escolar,
3. Cantidad de villas y asentamientos,
4. Densidad de empresas y
5. Energía eléctrica industrial facturada.

3.1 Institucionales

3.1.1. Instancias institucionalizadas de modernización del Estado

El término modernización tiene múltiples acepciones y, de la misma manera, la modernización del Estado puede abarcar múltiples aspectos. Estévez (2016) define la modernización estatal como “un proceso -evento que se transforma a lo largo del tiempo- integrado por distintas dimensiones que interactúan entre sí y que pueden mostrar avances, retrocesos, contradicciones o estancamientos en grados diferenciales. La pretensión de una estrategia modernizadora es, justamente, la transformación o refuncionalización de una estructura administrativa determinada con respecto a un horizonte más moderno”. Estas dimensiones, en procesos de modernización municipal, son, siguiendo al mismo autor,

normativa (si hace referencia a leyes y normas en general que promuevan la modernización), existencia de sistemas informáticos para la gestión, implementación de procesos de gestión, mecanismos de participación ciudadana, o valores de los funcionarios y capacitaciones de los agentes públicos.

El objetivo final de la implementación de procesos de modernización estatal es facilitar la gestión y resolución de reclamos ciudadanos, generando mayor cercanía del aparato estatal municipal con la sociedad y haciendo mas eficiente la gestión del aparato burocrático. Buscan, en definitiva, resolver problemas de coordinación, por lo que lo incluimos como un indicador clave de la institucionalización de un municipio.

A los efectos prácticos de la operacionalización de este indicador analizamos si cada municipio, dentro de su estructura orgánica-funcional, tiene alguna dependencia, con rango de dirección, subsecretaría o secretaría, que tenga entre sus funciones específicas implementar procesos de modernización del Estado. Si bien tanto la jerarquía del área de modernización como sus funciones pueden variar de un municipio a otro, consideramos que tener un área jerárquica específica destinada a implementar procesos de modernización estatal constituyen un piso mínimo para operacionalizar el indicador. Se trata de un indicador de elaboración propia, que se elaboró relevando las estructuras orgánico-funcionales de cada uno de los 24 municipios.

3.1.2 Participación de la sociedad civil en la toma de decisiones

La sociedad es el elemento fundamental del estado municipal. Sin ella, éste no tendría razón de ser. A la vez, es uno de los componentes mas heterogéneos dentro del municipio. Históricamente, no obstante, el involucramiento del vecino en la vida pública municipal fue alto, por ser ésta la instancia estatal más cercana y concebida como la encargada de resolver los problemas más inmediatos de los vecinos, o como se conoce coloquialmente, era “la primera ventanilla del Estado”. De todas maneras, no todos los municipios lograron institucionalizar esa participación en ámbitos o instrumentos específicos. En las últimas décadas, y especialmente en los últimos años, los vecinos fueron reclamando mayor injerencia en el debate y la toma de decisiones municipales, reclamo que fue tomado por muchos municipios, que lo articularon de distintas formas. Los espacios más clásicos son, por ejemplo, “la banca del vecino”³, el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ordenanza o la consulta popular. Pero también hay otros dispositivos que fueron surgiendo a medida que aparecían nuevas oportunidades de participación o que surgían nuevos conflictos que requerían una solución en conjunto. El abanico de instancias participativas que fueron surgiendo es casi infinito, y van desde instancias totalmente

³ Algunos municipios, a instancias del Concejo Deliberante, invitan a los vecinos a presenciar y tomar parte en los debates, con voz pero sin voto, durante las sesiones del Concejo Deliberante. El nombre y las formas de participar varían según el distrito.

institucionalizadas, como Subsecretarías de Participación Ciudadana hasta Foros Vecinales, pasando por diferentes mesas consultivas y consejos locales de diversa índole.

De todas formas, a los fines de este trabajo, vamos a utilizar como indicador de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas municipales uno de los instrumentos mas difundidos y que mejores resultados ha dado en aquellos municipios que lo han implementado: el **Presupuesto Participativo**.

El Presupuesto Participativo de cada municipio consiste en un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite opinar sobre la aplicación y destino de una parte de los fondos públicos así como controlar las rendiciones de cuentas referidas a su utilización. Consideramos que el involucramiento de los ciudadanos en la asignación y control del dinero público es fundamental. Es una institución o regla de juego política informal. Para armar este indicador se van a utilizar datos del Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

3.1.3 Políticas activas de transparencia

La transparencia gubernamental consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición de forma pública, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para su reutilización, según Naser y Alujas (2014).

Conocer la forma en que el Estado gestiona sus recursos, ya sean financieros, humanos o de cualquier tipo, fue históricamente una de las principales exigencias de los ciudadanos, además de ser un derecho fundamental de éstos. Brindar esta información de manera clara, precisa y simple debe ser una prioridad de cualquier ente estatal, sea nacional, provincial o municipal, para que cualquier ciudadano pueda conocer y controlar al poder político de turno. La transparencia es una herramienta fundamental para hacer más eficiente el uso y la distribución de los recursos públicos, lo que sirve también para mejorar la calidad de los servicios públicos.

Ahora bien, la transparencia puede ser activa o pasiva, según si la información está disponible y es de fácil acceso, lo que hoy en día se soluciona fácilmente gracias a las tecnologías de acceso a la información; en este caso hablamos de transparencia activa. Si, por el contrario, para acceder a la información hay que solicitarla, y no está disponible de forma directa, hablamos de transparencia pasiva. El problema de la transparencia pasiva no es sólo que es mas difícil el acceso a la información, sino que muchas veces, para solicitarla, hay que completar engorrosos formularios que muchas veces no son

anónimos y que el pedido puede no ser tenido en cuenta, demorar en responder o brindar información imprecisa.

La transparencia y el acceso a la información es una institución fundamental para el control del poder, por eso la inclusión de este indicador. A los fines de su operacionalización se hizo un relevamiento entre los sitios web de los 24 municipios para ver cuáles tienen políticas de transparencia activa y publican la información online.

3.1.4 Portal de empleo municipal

Si bien no es una obligación del municipio armar y administrar un portal o plataforma donde las empresas del distrito puedan publicar los puestos laborales que necesitan y donde los ciudadanos puedan consultar las oportunidades vigentes y postularse, en el marco de las nuevas funciones que fueron asumiendo los gobiernos municipales la mayoría de ellos articuló una iniciativa de este tipo para que sus ciudadanos puedan acceder a ofertas laborales de calidad. Hemos incluido a esta institución como indicador ya que consideramos que es de máxima importancia que los ciudadanos cuenten, a escala municipal, con los medios necesarios para desarrollarse y aportar al crecimiento de la comunidad; además de tratarse de una institución que permite resolver problemas de coordinación y de información. Para armar este indicador, se hizo un relevamiento en las páginas web de los 24 municipios a fines de detectar si cuentan con un portal de empleo online y de fácil acceso.

3.2 Indicadores del Desarrollo Municipal

3.2.1 Mortalidad infantil

La mortalidad infantil es el indicador demográfico que señala el número de defunciones de niños durante su primer año de vida cada mil nacimientos vivos registrados.

La consideración del primer año de vida para establecer el indicador de mortalidad infantil se debe a que el primer año de vida es el más crítico en la supervivencia del ser humano: cuando se sobrepasa el primer cumpleaños, las probabilidades de supervivencia aumentan drásticamente. Se trata de un indicador relacionado directamente con los niveles de pobreza y de calidad de la sanidad gratuita (a mayor pobreza o menor calidad sanitaria, mayor índice de mortalidad infantil) y constituye el objeto de uno de los 8 Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas⁴. Asimismo, la mortalidad infantil es

⁴ <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

reconocida como uno de los ejes del Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial (SIDEPA) del Ministerio de Hacienda.

En términos metodológicos, este indicador, fundamental a la hora de observar el desarrollo alcanzado por un determinado territorio, se va a elaborar utilizando los datos obtenidos por el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

3.2.2 Matrícula escolar

La matrícula escolar es la cantidad de alumnos registrados en un establecimiento, a una fecha determinada, de acuerdo con las normas pedagógicas y administrativas vigentes. La matrícula de cada establecimiento se distribuye en años y/o ciclo de estudio, según la modalidad educativa que se registre.

En el primer semestre del año 2017 se realizó en toda la provincia de Buenos Aires el Censo Provincial de Matrícula Educativa 2017 - Nominalidad de Alumnos. La Dirección General de Cultura y Educación fue la impulsora del proyecto y la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires, dependiente de la Subsecretaría de Política y Coordinación Económica del Ministerio de Economía, responsable de los relevamientos estadísticos en la Provincia, fue la encargada de la organización y realización del operativo censal. La nominalización de la matrícula permite identificar quiénes son los alumnos que asisten a cada establecimiento educativo y los servicios complementarios a los educativos que allí reciben (servicio alimentario y transporte utilizado). Además, este dato brinda información acerca de las características demográficas (sexo y edad) y educativas (Nivel/Modalidad) de dichos alumnos y características de la organización de los establecimientos educativos.

Al igual que el índice de mortalidad infantil, la matrícula escolar es uno de los ejes del Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial (SIDEPA) del Ministerio de Hacienda. En esta tesis, para analizar este indicador vamos a utilizar los datos de dicho censo, el cual toma como matrícula escolar la cantidad de alumnos de todos los niveles (inicial, primario, secundario) incluyendo la matriculación en establecimientos de Educación Especial.

3.2.3 Villas, asentamientos y otros

La ley provincial N° 14449 crea el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP). Es una herramienta de actualización periódica y de construcción progresiva, que integra información social, catastral, dominial, urbana y de antecedentes de intervenciones pública en cada uno de los barrios inscriptos. El período de elaboración y completamiento comprendió desde mediados de

2014 a fines de 2015, implicando diversas tareas necesarias para cumplimentar con los tiempos establecidos por la Ley.

La identificación de la tipología de los barrios surge del artículo 27 de la Ley 14.449:

Villas: Urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a las familias provisoriamente, cuyas características son tramas irregulares (no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos), viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escaso o nulo espacio verde e infraestructura autoprovista.

Asentamientos Precarios: Barrios informales (en términos dominiales) con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, y que generalmente (aunque no de modo excluyente) cumplen algunas de las siguientes características: son decididos y organizados colectivamente, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún grado de firmeza y su ubicación puede encontrarse en tierras degradadas.

Otros: La complejidad de la realidad urbana-habitacional, exigió abrir una tercera categoría que se denominó “Otro” con el objetivo de incluir una serie de barrios con situaciones particulares que conforman parte de la misma problemática. Dentro de esta categoría, los casos más típicos incluidos son: mixtura entre villa/asentamiento para dar cuenta de aquellos casos que presentan una combinación de tramas urbanas asociados a los diferentes momentos históricos de formación y del proceso de expansión del barrio; villa o asentamiento urbanizado (en forma parcial o completa) utilizada en aquellos barrios con intervención del Estado en programas de urbanización integrales que hayan modificado en forma concluyente sus niveles de consolidación e integración socio-urbana; asentamiento histórico consolidado o semiconsolidado hace referencia a asentamientos que por su nivel de consolidación en los materiales constructivos y el grado de presencia de servicios no se diferencia sustantivamente de los barrios lindantes, a pesar de lo cual persisten irregularidades en la titularidad del dominio; loteo “clandestino” o loteo “pirata” se vincula con situaciones de irregularidad dominial asociada al mercado de compra-venta informal dirigidos a sectores populares, donde un actor “intermediario” (sin ser el titular del dominio) promueve el loteo. Dichas operaciones pueden estar o no vinculadas con la venta de “derecho posesorio” o la posterior reivindicación de los mismos; conjunto habitacional “tomado” se utiliza para hacer referencia a conjuntos de vivienda construidos por el Estado, que sin contar con el final de obra fueron ocupados de forma precaria por hogares que sufren situaciones de déficit habitacional; situaciones de informalidad dispersa, esta denominación es utilizada para designar zonas que presentan irregularidad dominiales en algunos lotes pero no en la totalidad del barrio, donde frecuentemente se combinan tomas de tierra individual (o atomizada) con mercados de

cesión de “derecho posesorio”. Son situaciones frecuentemente asociadas a la ocupación progresiva de loteos remanentes subdivididos con anterioridad a la sanción de la ley 8912/77.

Este indicador, al analizar las condiciones de vida y la calidad habitacional de los habitantes del municipio, hace referencia directa al nivel de desarrollo alcanzado por el municipio, y se elaborará utilizando la información del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, dependiente de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, dependiente del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

3.2.4 Cantidad de empresas

Este indicador, netamente económico, tiene como fin analizar la cantidad de empresas de cualquier tipo, tamaño y finalidad presentes en el año 2017 en los municipios que son el objeto de estudio de este trabajo. Cuantas mas empresas haya en un distrito, mayores serán los beneficios para ese territorio, ya que demandará mano de obra, generando empleo, y tributará en el territorio, generando mayores ingresos para el municipio. De ahí que utilicemos este indicador en este trabajo, y se elaborará tomando como base los datos provistos por el Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires.

3.2.5 Energía eléctrica facturada a usuarios industriales

La energía eléctrica facturada a las industrias hace referencia a la cantidad de electricidad que insumió una determinada industria durante un período determinado de tiempo. Se trata de un indicador netamente económico, al igual que el anterior, pero más preciso para calcular la capacidad industrial instalada, ya que de esta manera se puede observar efectivamente cuánto estuvo trabajando esa industria durante el año, despejando la capacidad instalada ociosa.

Para los usuarios grandes e industriales la tarifa aplicable es la T3⁵. Esta banda tarifaria se aplica a redes en baja tensión (380V trifásica), en media tensión (mayor o igual a 13.200V trifásica) o en alta tensión (mayor o igual a 132.000V trifásica). Asimismo, mientras que para usuarios con tarifa T1, T2 y G la energía se factura sin distinción del horario en que se consume, para tarifa T3, la energía se factura en tres bandas horarias durante el día: horas pico o punta (horas durante las cuales el sistema está muy solicitado y, por ende, más caro. En general de 18 a 23 hs.), horas valle o nocturnas (horas durante las cuales el sistema está menos solicitado y, por ende, más barato) y horas resto (el resto de las horas que

⁵ Para los usuarios residenciales: Tarifa T1R. Para los usuarios comerciales y generales: Tarifa T1G y T2

no corresponden a ninguna de las otras dos categorías, con costo intermedio). La energía consumida en cada banda horaria se factura por separado con sus cargos correspondientes.

Este indicador, uno de los ejes del Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial (SIDEPA) del Ministerio de Hacienda, se va a elaborar utilizando los datos provistos por la Dirección Provincial de Estadística del gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

4. Unidad de análisis

En este trabajo vamos a analizar los 24 municipios que conforman el denominado Conurbano Bonaerense. Si bien la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no garantiza la autonomía municipal, tal como debiera si se ajustara al mandato constitucional nacional, que en la reforma del año 1994 dispone en su artículo 123 que cada provincia debía asegurarla, y esto implica que todos los municipios de la Provincia estén regidos por la Ley Orgánica Municipal y no tengan su propia carta orgánica, lo que les quita cierta independencia a la hora de diseñar su entramado normativo, tiene la ventaja, por otro lado, de analizar estados municipales muy similares desde el aspecto jurídico, y también desde el punto de vista cultural; en términos poblacionales hay mayor diversidad, pero son todos grandes aglomerados. Así, tenemos desde Ezeiza, que al momento del Censo 2010 contaba con 163.722 habitantes, hasta La Matanza, que contaba con 1.775.816⁶.

También nos enfocamos en el Conurbano Bonaerense ya que es un territorio conocido centralmente por las carencias, dificultades y problemas que impactan profundamente en las condiciones de vida de sus habitantes. En el año 2012, los 24 partidos que conforman el conurbano tenían un porcentaje de 30,7% de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza (contra 8% en la Ciudad de Buenos Aires y 42,6% en el Noroeste argentino)⁷. Suele ser caracterizado también como un espacio poco democrático, a tal punto que a muchos de sus intendentes se los bautizó como “barones”, remitiendo a una idea de estados feudales, poco transparentes y anquilosados en el Medioevo. Asimismo, es un territorio que muestra un crecimiento exponencial y desordenado, que lo convirtió en el territorio con mayor densidad poblacional del país, provocando en muchos casos que el Estado local se viera superado a la hora de atender las múltiples demandas ciudadanas.

⁶ Censo 2010 – Instituto Nacional de Estadística y Censos

⁷ UNICEF con base en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC y la Encuesta de Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA) del Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y UNICEF. https://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_Pobreza_RE_web.pdf

Ahora bien, dentro del amplio territorio que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en virtud de diferentes normativas y aspectos económicos y sociales, se puede hablar del Área Metropolitana, de la Región Metropolitana, del Conurbano Bonaerense. El Área Metropolitana de Buenos Aires es la delimitación territorial relativa a la cobertura física de la mancha urbana, que incluye a la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires. A su vez, la Región Metropolitana es una delimitación que toma en cuenta la cobertura de las actividades económicas y la movilidad cotidiana de la población; incluye a la Ciudad de Buenos Aires y 40 partidos. El Conurbano Bonaerense, a su vez, incluye los municipios del Gran Buenos Aires excluyendo a la Ciudad Autónoma. En su máxima extensión, la superficie es de 13.934 km² (40 municipios de PBA + CABA).

Cabe aclarar que de manera coloquial también existen una cantidad de otras expresiones y definiciones para este gran territorio, no siempre claras en cuanto a su alcance. Por ejemplo, es habitual escuchar, además de las denominaciones arriba mencionadas, las de Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA), Zona Metropolitana de Buenos Aires (ZMBA) y la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). En el uso habitual de estos términos, que como adelantamos no son oficiales o académicos, no siempre queda claro si se incluye o no a la ciudad de Buenos Aires ni cuántos municipios abarca. También es de uso habitual el término de “cinturón industrial de Buenos Aires”, y la distinción de “tres cordones” o “coronas” dentro de los partidos que rodean a la ciudad de Buenos Aires denominándose primer, segundo y tercer cordón respecto de su cercanía a la ciudad central, sus características urbanas y los periodos de tiempo en que se fueron incorporando a la gran urbe. La Provincia de Buenos Aires, a su vez, se divide políticamente en ocho secciones electorales, siendo la primera y la tercera sección las mas cercanas a la Ciudad de Buenos Aires.

Desde el año 1948 los sucesivos gobernadores la Provincia fueron dictando normas y decretos para delimitar áreas de trabajo en los cada vez mas populosos distritos aledaños a la Ciudad. Así, el decreto/ley 70/48 define aquellos municipios pertenecientes administrativamente a la Provincia, lo que constituye el Conurbano bonaerense, aunque contempla también a la Ciudad. Según el mismo se denomina como Gran Buenos Aires al área urbana y rural de 14 partidos cercanos a la ciudad de Buenos Aires, que el decreto 760/79 amplió a 19. Sucesivas leyes fueron ampliando la cantidad de municipios incluidos, a la vez que también se fueron creando nuevos municipios, lo que también amplió el número. Así, mientras la ley 10806 del año 1989 reconoce formalmente estos 19 municipios y los diferencia del Gran La Plata, la ley 11247 del año 1992, que es la que crea el conocido Fondo del Conurbano Bonaerense, amplía la cantidad de municipios comprendidos a 23. La ley 11746 del año 1994 suma 6 municipios, comprendiendo el Conurbano entonces 29 municipios. Finalmente, la ley 13473 del año 2006 circunscribe este territorio a 33 municipios agrupados en 8 zonas.

Mas allá de estas divisiones jurídicas, siempre cambiantes, en este trabajo nos vamos a atener a la definición de Conurbano que brinda el Instituto Nacional de Estadística y Censos, que denomina Partidos del Gran Buenos Aires a un grupo integrado históricamente por 24 municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, antiguamente conocido como Conurbano Bonaerense⁸. El Indec agrupa estos 2 Distritos en dos Regiones:

Por un lado, los 14 partidos **completamente urbanizados**:

- Avellaneda
- General San Martín
- Hurlingham
- Ituzaingó
- José C. Paz
- Lanús
- Lomas de Zamora
- Malvinas Argentinas
- Morón
- Quilmes
- San Isidro
- San Miguel
- Tres de Febrero
- Vicente López

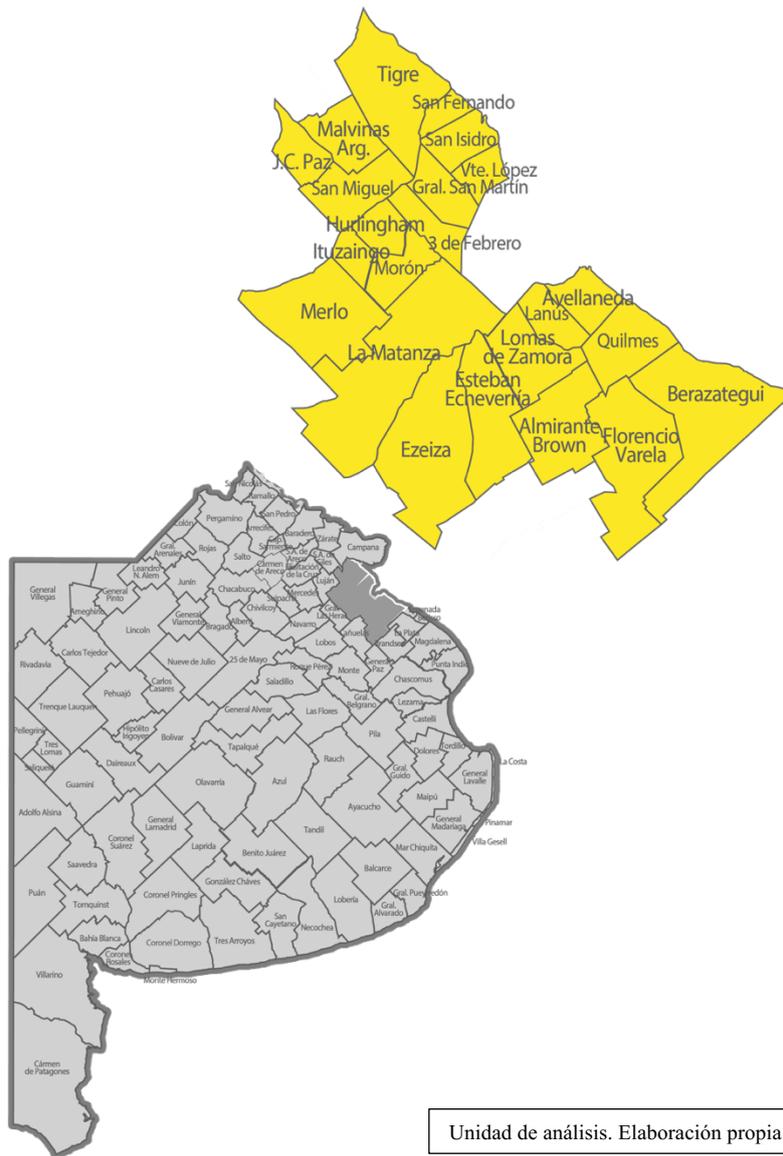
Y por otra parte 10 partidos **parcialmente urbanizados** (con continuidad urbana con Buenos Aires desde mitad del siglo XX):

- Almirante Brown
- Berazategui
- Esteban Echeverría
- Ezeiza
- Florencio Varela
- La Matanza
- Merlo
- Moreno
- San Fernando

⁸ INDEC (2003) ¿Qué es el Gran Buenos Aires?

- Tigre

Estos 24 municipios van a ser la unidad de análisis de este trabajo, por conformar una unidad de similares características para comparar las variables que aquí nos proponemos. Asimismo, excluimos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por estar comprendida en otro régimen jurídico, mas asimilable al de una provincia que al de un municipio, con características institucionales propias.



Cuadro 1

MUNICIPIO	POBLACIÓN (Censo 2010)	POBLACIÓN (Proyección 2019)	SUPERFICIE (Kms.²)
Almirante Brown	552.902	594.270	129
Avellaneda	342.677	355.352	54
Berazategui	320.224	362.021	217
Esteban Echeverría	298.814	364.641	120
Ezeiza	163.722	213.864	223
Florencio Varela	426.005	508.671	190
General San Martín	431.854	424.567	57
Hurlingham	185.241	192.554	35
Ituzaingó	168.419	179.801	38
José C. Paz	265.981	303.896	50
La Matanza	1.775.816	2.233.860	325
Lanús	453.500	462.895	48
Lomas de Zamora	616.279	645.880	89
Malvinas Argentinas	321.833	356.643	63
Merlo	528.494	599.119	173
Moreno	516.093	533.292	184
Morón	321.109	319.138	55
Quilmes	582.943	657.123	125
San Fernando	163.462	173.904	924
San Isidro	292.878	292.520	48
San Miguel	278.019	301.740	83
Tigre	376.381	455.056	368
Tres de Febrero	343.710	344.011	45
Vicente López	274.082	268.064	34

Unidad de análisis. Elaboración propia. Las proyecciones 2019 corresponden a la Dirección Provincial de Estadística PBA.

5. Metodología

Para poder analizar el impacto de las instituciones municipales en el desarrollo local, vamos a construir un índice de institucionalidad, partiendo de los indicadores institucionales que planteamos anteriormente y haremos correlaciones lineales con los indicadores de desarrollo local planteados. Una vez obtenidos los resultados, se analizarán y se explicarán a modo de conclusión⁹.

6. Resultados

El principal interrogante que busca responder este trabajo es si existe una relación entre el grado de institucionalización que desarrollaron los 24 municipios del Conurbano Bonaerense y el grado de desarrollo local que alcanzaron. Para responderlo se han realizado correlaciones lineales entre el índice de institucionalización local y los cinco indicadores de desarrollo local que hemos establecido.

6.1 Índice de institucionalidad

Para armar este índice se tomaron todos los indicadores elegidos para la variable instituciones, y, una vez relevados los datos para los 24 municipios que componen la unidad de análisis de este trabajo, se les asignó un valor de 1 o 0, ya que todos los indicadores permitían la dicotomización de las respuestas, al contestarse por la afirmativa o la negativa. El máximo valor de institucionalización de un municipio, de esta manera, es 4, mientras que el mínimo es 0. Cuanto mas alto el valor, mas institucionalizado está el municipio.

Cuadro 2

Modernización	Participación	Transparencia	Portal empleo	TOTAL
Tiene área de modernización = 1	Tiene Presupuesto Participativo = 1	Tiene políticas de transparencia activa = 1	Tiene portal de empleo = 1	MAX: 4
No tiene área de modernización = 0	No tiene Presupuesto Participativo = 0	No tiene políticas de transparencia activa = 0	No tiene portal de empleo = 0	MIN: 0

⁹ Esta metodología es similar a la utilizada por el alumno Patricio Carrilero en su tesis de la Maestría en Economía Urbana (UTDT), titulada “Muninnovación: un ranking de municipios”, que buscaba indagar en la relación entre capacidades locales e innovación municipal.

De esta manera, el índice quedó así:

Cuadro 3

Municipio	Modernización	Participación	Transparencia	Portal empleo	TOTAL
Almirante Brown	1	0	1	1	3
Avellaneda	1	1	0	0	2
Berazategui	1	0	1	0	2
Esteban Echeverría	1	0	0	0	1
Ezeiza	0	0	0	0	0
Florencio Varela	0	0	0	1	1
General San Martín	1	0	1	0	2
Hurlingham	0	0	0	0	0
Ituzaingó	1	0	1	0	2
José C. Paz	0	0	0	0	0
La Matanza	1	1	0	1	3
Lanús	0	1	0	1	2
Lomas de Zamora	1	0	0	0	1
Malvinas Argentinas	0	0	1	1	2
Merlo	0	1	0	0	1
Moreno	1	0	1	0	2
Morón	1	1	1	0	3
Quilmes	1	1	1	1	4
San Fernando	1	0	0	0	1
San Isidro	1	1	0	1	3
San Miguel	1	1	1	0	3
Tigre	1	0	1	1	3
Tres de Febrero	1	1	0	0	2
Vicente López	1	1	1	1	4

Este índice por sí sólo ya arroja resultados interesantes para analizar. Así, por ejemplo, se observa que, si bien hay algunos resultados que no sorprenden, como es el caso de Vicente López, que, de acuerdo a lo esperado, alcanza el máximo puntaje de institucionalización, sí sorprende, por el contrario, el caso

de Quilmes, municipio que en principio parecería que sufre ciertas deficiencias institucionales. No obstante, la medición de los indicadores nos indica lo contrario. Para estar seguros de que los resultados fueran certeros se miraron otros aspectos institucionales y en todos los casos el municipio obtenía buenos puntajes. Ese es el primer punto a destacar: los datos desmienten que Quilmes sea un municipio poco institucionalizado, como pudiera pensarse en un primer momento. En el otro extremo se da la misma lógica. Encontramos municipios que aparecen poco institucionalizados, de acuerdo a lo que cabría esperar, pero también hay casos dónde uno esperaría encontrar valores mas altos, como en el caso de San Fernando. En este caso puntual el municipio cuenta únicamente con una Secretaría de Modernización y Gestión Informática, pero no ha avanzado en presupuesto participativo, no ha desarrollado políticas de transparencia activa ni un portal de empleo para sus ciudadanos y las empresas locales. En este caso, como en todos los casos, también se han mirado otros aspectos institucionales para corroborar los resultados y éstos se han mantenido en todos los escenarios.

6.2 Relación entre la institucionalización municipal y el desarrollo local

Una vez elaborado el índice de institucionalización y recopilados los datos de los cinco indicadores de desarrollo local (mortalidad infantil, matrícula escolar, cantidad de villas y asentamientos, cantidad de empresas y energía eléctrica industrial facturada), se procedió a normalizar éstos para poder compararlos, ya que, si bien los municipios son similares entre si, no obstante presentan algunas diferencias importantes en términos de población entre si, y también los datos recopilados precisaban algún tipo de ponderación para poder compararse.

Así, para la mortalidad infantil se ha calculado una tasa de defunciones cada 1000 habitantes, pero también se ha normalizado contrastándola con la tasa de nacimientos cada 1000 habitantes, ambos calculados para el año 2016, año del que tomamos este dato. Con la matrícula escolar hicimos algo similar, calculando la tasa de escolaridad primaria cada 1000 habitantes y normalizándola con la tasa de población en edad escolar cada 1000 habitantes existente en el año 2018, año utilizado para tomar los datos de este indicador. Lo mismo se hizo con la cantidad de empresas; se calculó la tasa de empresas cada 1000 empresas. Los datos en este caso son del año 2017. Para la energía eléctrica facturada a usuarios industriales también calculamos la tasa cada 1000 habitantes del año 2015. En cuanto a la cantidad de villas y asentamientos, como existe una amplia disparidad de tamaños entre ellas, y la cantidad es claramente insuficiente para hacer una comparación útil, buscamos los datos de la cantidad de familias que viven en ellas (medir la cantidad de personas es una tarea muy compleja en este tipo de asentamientos y se miden por ende en familias) y con ese dato calculamos la cantidad de familias cada 1000 habitantes.

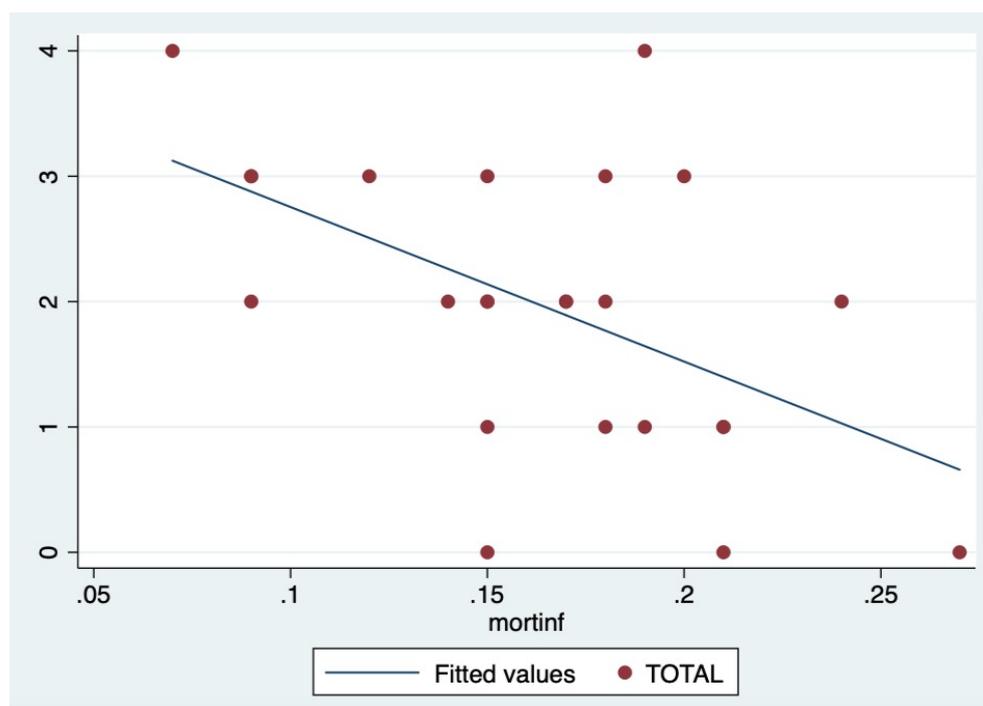
Los resultados de las correlaciones son los siguientes:

	total
total	1.0000
mortinf	-0.5225 0.0088
coberturaed	0.2103 0.3240
famvillas	0.0856 0.6909
empresas	0.3793 0.0676
energia	0.3292 0.1163

6.2.1 Relación entre la institucionalización municipal y la mortalidad infantil

La relación entre la institucionalización municipal y la mortalidad infantil es altamente significativa, dando la correlación un nivel de significancia de 0.0088, con una magnitud de -0.5225; es decir que cuanto mas institucionalizado está un municipio menos mortalidad infantil va a sufrir.

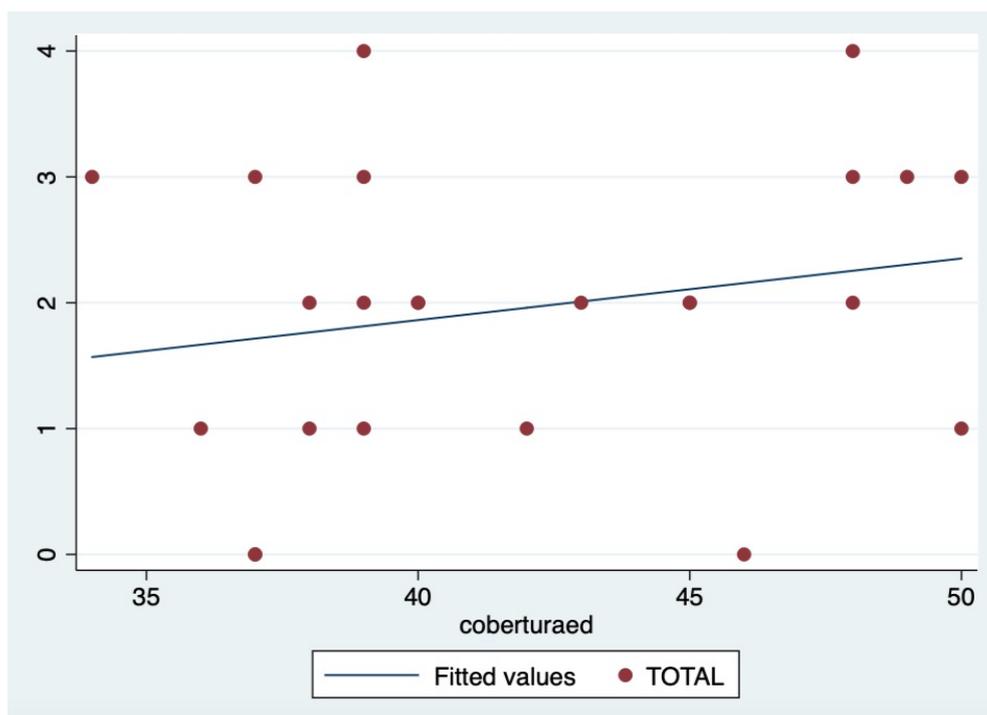
El indicador de mortalidad infantil se ponderó tomando en cuenta la población de cada distrito y la cantidad de nacidos vivos, para evitar caer en desvíos provocados por valores relacionados con mayor población o pocos nacimientos. Es para destacar el caso de Vicente López y Quilmes, los dos municipios con el mayor puntaje de institucionalización, que presentan tasas bajas de defunción infantil cada 1000 habitantes y considerando el número de nacidos vivos en cada distrito (0,07 defunciones con 12 nacidos vivos cada 1000 habitantes y 0,19 defunciones con 16 nacidos vivos cada 1000 habitantes respectivamente).



6.2.2 Relación entre la institucionalización municipal y la matrícula escolar primaria

La relación entre la institucionalización municipal y la matrícula escolar primaria no es significativa. El nivel de significancia de la correlación es de 0.3240, lo cual indica que no es posible establecer una relación de causalidad entre ambas variables.

Probablemente el nivel de escolaridad primaria en los municipios del Conurbano Bonaerense se vea influido por otros factores relevantes, como el nivel de desarrollo económico familiar, la situación laboral del núcleo familiar o la cantidad y cercanía de los establecimientos educativos. Lo mas probable es que sea una combinación de todos estos y otros factores los que determinan la matriculación de los chicos en la escuela primaria.



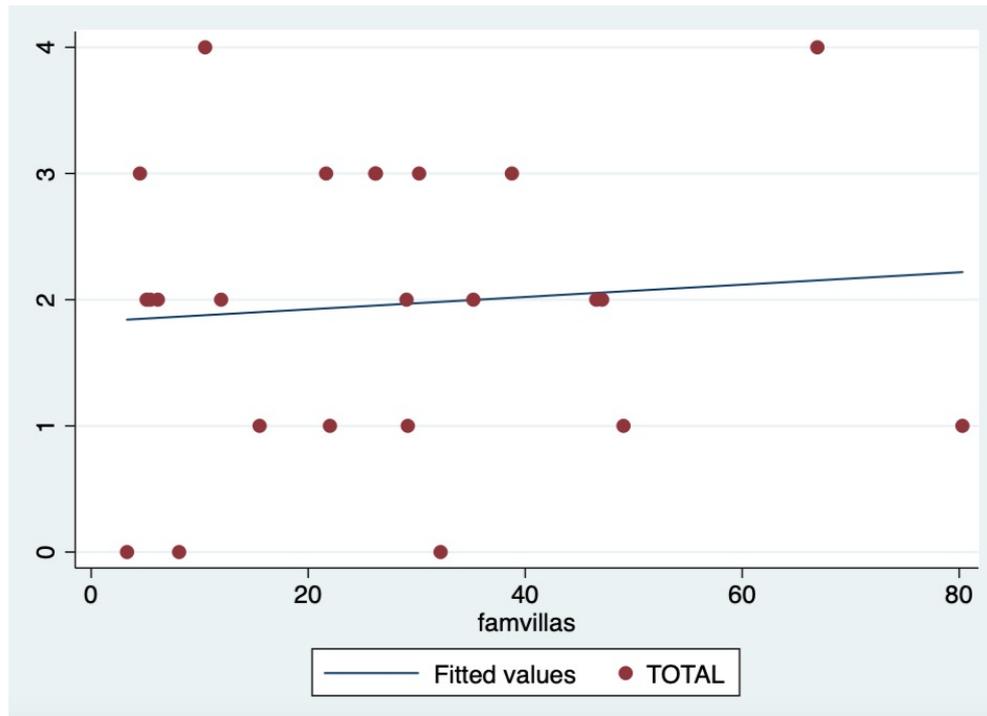
6.2.3 Relación entre la institucionalización municipal y las villas y asentamientos

No se puede establecer que haya una relación causal entre la cantidad de familias que viven en villas y otros asentamientos precarios y la institucionalización de un municipio. El nivel de significancia entre las dos variables es de 0.6909.

Analizando los datos, podemos inferir que, en principio, habría una relación entre la población total del municipio y la cantidad de familias que viven en barrios precarios. La Matanza, por ejemplo, es el distrito con mas población de los 24 analizados y también el que mas cantidad de villas y asentamientos posee, contándose 116, donde viven mas de 53.000 familias. No obstante, cuando ponderamos el indicador mediante la tasa de villas y asentamientos cada 1000 habitantes, para excluir valores altos que influyan en la correlación, nos da que hay otros municipios que tienen tasas mas altas,

independientemente de la población. El municipio con la tasa mas alta es Hurlingham, con 0,18 asentamientos cada 1000 habitantes. No obstante, no es el municipio con la tasa mas alta de familias viviendo en estos asentamientos, y esto nos lleva a mirar la densidad de cada uno de ellos. En este sentido, el primer lugar lo ocupa Lomas de Zamora con mas de 51.000 familias. Interesante es el caso de Quilmes, uno de los municipios con el puntaje máximo de institucionalización. Este distrito ocupa el segundo lugar, registrando 41.899 familias. Esto nos lleva a indagar un poco más para ver que en este distrito del sur bonaerense, vecino del distrito que ocupa el primer puesto, está el asentamiento precario más grande, Villa Itatí, donde viven, sólo ahí, mas de 20.000 familias. Una recorrida por el lugar, a los efectos de este trabajo, permitió constatar la extensión del lugar, la densidad y las condiciones de vida de sus habitantes.

Pareciera que en la cantidad de villas y asentamientos y en la cantidad de familias que viven en ellos influyen otros factores no relacionados directamente con la institucionalidad de un municipio. Por un lado, la cantidad de tierra y terrenos abandonados o no ocupados y disponibles. Esta es la primera condición para que se establezca un asentamiento. Si bien los 24 municipios tienen villas y asentamientos precarios, vemos un crecimiento en los municipios ubicados al sur y al oeste de la Ciudad de Buenos Aires, que son los que mas tierras disponibles tienen. También influyen factores familiares, ya que, una vez instalada una familia en un asentamiento, se dan dos fenómenos: por un lado, la llegada de nuevos familiares, que en general provienen de provincias del interior del país o de países limítrofes; Villa Itatí, por ejemplo, se caracteriza por tener una comunidad muy grande de personas de nacionalidad paraguaya. Por otro lado, a medida que la familia va creciendo, las nuevas familias que se forman se van asentando en el mismo lugar, adicionando pisos o cuartos a la vivienda originaria. Hay, además, factores políticos, sobre todo con el caso de las relocalizaciones. El barrio Ejército de los Andes, mas conocido como Fuerte Apache, ubicado en Tres de Febrero, es un claro ejemplo de esto, ya que nació como un complejo de viviendas sociales donde reubicaron a familias que vivían en asentamientos precarios de la Ciudad de Buenos Aires; también el barrio Carlos Gardel, de Morón, por citar sólo algunos casos. Por último, hay que tener en cuenta que, una vez que se establecen los primeros moradores en un terreno, es muy difícil impedir el nacimiento y expansión de un asentamiento; si bien en algunos casos se ha hecho, en general ningún intendente quiere asumir el costo político de un operativo que es de por si complejo.

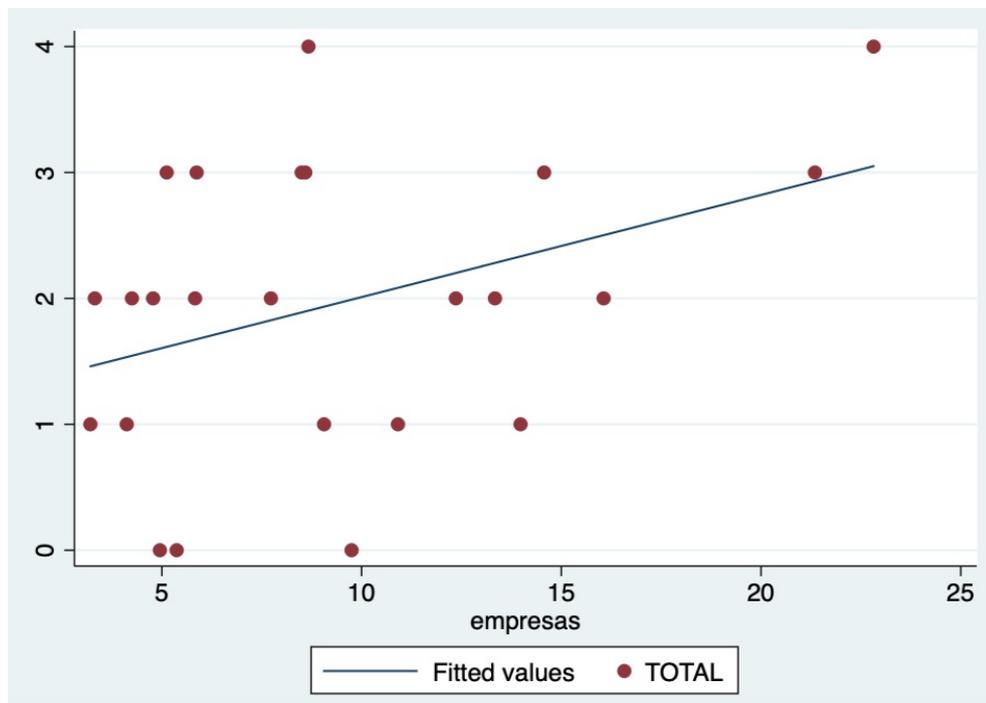


6.2.4 Relación entre la institucionalización municipal y la cantidad de empresas

El nivel de significancia que arroja la regresión es de 0.0676, lo cual indica que hay una relación entre el nivel de institucionalización de un municipio y la cantidad de empresas que hay en el mismo. A mayor nivel de institucionalización municipal mayor cantidad empresas radicadas en ese municipio, lo cual es lógico, pensando que muchas empresas no necesitan establecerse en un territorio determinado y buscan un lugar que les garantice cierta seguridad jurídica, facilidades burocráticas y un entorno favorable en general, como el que ofrecen municipios con buenos niveles de institucionalidad, que ofrecen entre otras cosas ventanillas únicas para realizar trámites burocráticos, portales de autogestión online, que facilitan el pago de tasas o efectuar la declaración jurada de seguridad e higiene entre otros trámites habituales que tienen que hacer las empresas. También favorecen la radicación de empresas una política de transparencia activa, que funciona como una barrera contra la corrupción y el pago de coimas y sobornos y el portal online de empleo, que les permite ubicar mas fácilmente mano de obra calificada y local, requisito importante para las empresas, ya que reducen de esta manera el ausentismo.

Es para destacar especialmente el caso de Vicente López, uno de los dos municipios que obtuvo el puntaje máximo de institucionalización y que es el que mas empresas cada 1000 habitantes posee; el segundo es su vecino San Isidro, que también posee buenos niveles de institucionalidad. En el otro extremo, los que menos empresas poseen son José C. Paz y Florencio Varela (0 y 1 respectivamente en el índice de institucionalidad). Sin duda que hay múltiples factores adicionales que explican que una

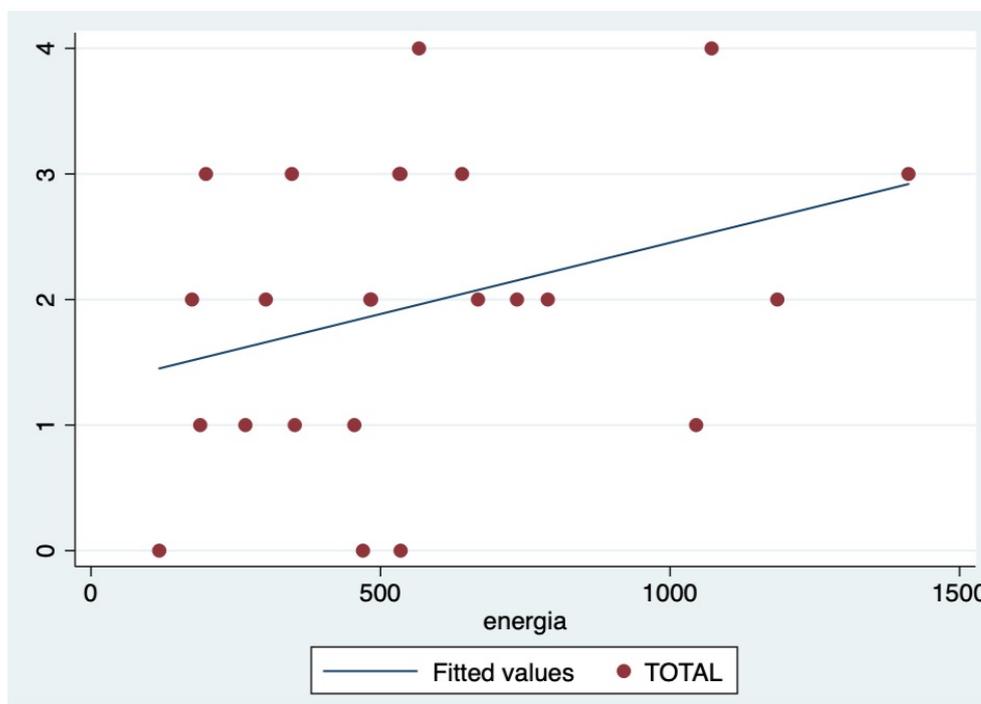
empresa se establezca en un lugar y no en otro, pero es indudable, y el nivel de significancia así lo demuestra, que no se puede descartar la explicación institucional como uno de los principales motivos.



6.2.5 Relación entre la institucionalización municipal y la energía eléctrica facturada a usuarios industriales

El nivel de significancia en este caso es de 0.1163 lo cual nos indica que hay cierta relación entre el nivel de institucionalización de un municipio y la energía eléctrica facturada a usuarios industriales. A mayor institucionalización, mayor electricidad facturada a empresas. Es una relación emparentada hasta cierto punto con la anterior, pero más vinculada con las industrias propiamente dichas y no únicamente empresas, que permite determinar también la capacidad instalada ociosa; no obstante, hay que aclarar también que muchas de estas industrias funcionan mucho de noche, aprovechando el coste menor de la energía eléctrica durante ese horario. Además, no se puede dejar de lado este indicador que hay municipios netamente fabriles, como es el caso de General San Martín, que presenta uno de los valores más altos de energía eléctrica industrial facturada (siempre tomando el valor ponderado cada 1000 habitantes) y presenta un nivel medio de institucionalización. También es para destacar el caso de Tigre, el municipio que presenta los mayores valores de este indicador y, si bien no llega al puntaje máximo de institucionalidad, presenta un valor de 3. Vicente López también se destaca, siendo el municipio con

el tercer valor mas alto de energía eléctrica industrial facturada y uno de los municipios con el puntaje máximo de institucionalidad.



7. Conclusión

El objetivo de este trabajo fue analizar el grado de institucionalización de los 24 municipios del conurbano bonaerense y observar si había un correlato con el diverso grado de desarrollo que estos municipios han alcanzado. A lo largo del trabajo hemos seleccionado y analizado cuatro indicadores que, a nuestro entender, hacen a la institucionalidad en un municipio, observando los distintos valores que alcanzan en cada uno de ellos. Observamos que hay municipios con un grado de institucionalización que podríamos llamar alto (3 puntos o mas en el índice de institucionalización), un grado medio (2 puntos en el índice) y un nivel de institucionalización bajo (1 o 0 en el índice).

Entre los municipios con un grado de institucionalización alto ubicamos a los municipios de: Vicente López, Quilmes, Tigre, San Isidro, San Miguel, Morón, La Matanza y Almirante Brown. En total 8 de 24, un 33,3%, exactamente un tercio del total de municipios. Tomando como referencia a la Ciudad de Buenos Aires, serían tres municipios del norte, tres del oeste y dos del sur, lo cual nos indica que no

hay ninguna relación entre la institucionalización y la ubicación geográfica. Por otro lado, si tomamos la división electoral como referencia, observamos que hay cinco de la primera sección y tres de la tercera, lo cual tampoco nos da una pista concluyente.

Los municipios con un nivel de institucionalización 2 (o medio) son: Avellaneda, Berazategui, General San Martín, Ituzaingó, Lanús, Mavinas Argentinas, Moreno y Tres de Febrero, otros ocho municipios que conforman el segundo tercio. De manera similar al primero, hay tres al sur, tres al oeste y dos al norte; cinco de la primera sección y tres de la tercera.

Por último, el tercer tercio estaría conformado por los 8 municipios restantes que alcanzan un nivel 1 o 0 (o bajo) de institucionalización, que son: Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, José C. Paz, Lomas de Zamora, Merlo y San Fernando. En este caso hay un municipio del norte, cuatro del sur y tres del oeste; son cuatro de la primera sección electoral y cuatro de la tercera.

Por otra parte, comparando el índice de institucionalización que elaboramos usando los datos relativos a los cuatro indicadores de institucionalidad local contra los cinco indicadores de desarrollo local observamos que tiene influencia en tres de ellos: mortalidad infantil, cantidad de empresas en el municipio y energía eléctrica facturada a usuarios industriales. Hay dos en los cuales no influiría, por lo menos no directamente al punto de poder establecer un nivel de significancia importante, que son cantidad de villas y asentamientos y nivel de escolaridad primaria, que podrían estar influenciados por los motivos mencionados anteriormente.

Descartados entonces factores geográficos, factores relativos a la circunscripción electoral, factores políticos externos, como podrían ser el régimen provincial, ya que todos forman parte de la provincia de Buenos Aires, y descartando incluso algún efecto tipo derrame (ya que se observan disparidades profundas entre municipios vecinos) podemos decir que el grado de institucionalización municipal es un factor eminentemente local, que depende exclusivamente de la gestión del intendente y su equipo de gobierno. Ninguno de los cuatro indicadores que analizamos, por otro lado, presentan mayores dificultades de implementación. Las posibilidades de: establecer un área específica de modernización, destinar parte del presupuesto municipal a las obras que decidan los vecinos, abrir y presentar amigablemente información pública ni establecer un portal online de empleo forman parte del conjunto de decisiones políticas de las autoridades municipales. Entonces, lo que distingue el grado de institucionalización de los distintos a los municipios, serían en primera instancia resultados de las decisiones políticas locales.

A modo de cierre, el hallazgo de que parte de los indicadores estén relacionados con el nivel de institucionalización municipal impulsa a trabajar cada vez mas por una mayor calidad democrática

municipal, con cada vez mas y mejores instituciones y reglas de juego claras, que ayuden a desarrollar el territorio y que este desarrollo redunde, a su vez, en mayor institucionalidad. Esto ampliaría las posibilidades de que los municipios ingresen en un círculo virtuoso que contagie también a otros municipios y que se eleve a niveles provinciales de gobierno; y de que eso conlleve a un país con mayor institucionalización y mayor desarrollo.

8. Bibliografía

- ARGENTINA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2003) *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* –.
https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto_gba.pdf
Consultado por última vez: 15 de junio de 2019
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona. Deusto Ediciones.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, C. (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Altschuler, B. (2006). “Municipios y desarrollo. Un balance necesario”. En Rofman A. y Villar A. (Comps.) *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Espacio.
- Orfali Fabre, Marta y Paoletta, Enzo (2016) “El municipio como gestor de la planificación y el desarrollo local”, en Arraiza, E. (comp.) *Manual de gestión municipal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Konrad Adenauer Stiftung.
- ARGENTINA. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Censo Provincial de Matrícula Educativa (2017).
http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Informe_CPME-2017.pdf
Consultado por última vez: 25 de agosto de 2019
- ARGENTINA. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Decreto Ley 6769/58 (y modif.) Ley Orgánica de las Municipalidades
- Estévez, A. (2016). Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires. *Estado Abierto*, Vol. 1 N° 1.
<http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/07/ESTADO-ABIERTO-Vol-1-N-1.pdf>
Consultado por última vez: 30 de agosto de 2019

- Foglia, C. y Rofman, A. (2019). *Municipios del conurbano: una gestión pública para el siglo XXI*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=10517>
Consultado por última vez: 10 de agosto de 2019
- ARGENTINA. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Indice de Progreso Social del Conurbano Bonaerense* (2018).
https://www.gba.gob.ar/desarrollosocial/indice_de_progreso_social
Consultado por última vez: 20 de agosto de 2019
- Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Iturburu, M. (2007). “Modernización en los municipios argentinos”. En Cravacuore, D. e Israel, R. (comps.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Buenos Aires. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Llach, J. J. y Schiaffino, P. (comps.) (2014). *Crecimiento y desarrollo. Las instituciones y el camino del progreso*. Madrid. Ediciones Barbarroja.
- Martínez, C. (2019). *El rol del gobierno provincial en el financiamiento de los municipios (2013-2018)*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=10066>
Consultado por última vez: 13 de julio de 2019
- Mazzuca, S. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol. 32 número 3.
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718090X2012000300002&script=sci_arttext&lng=e
Consultado por última vez: 9 de junio de 2019
- Naser, A. y Ramírez Alujas, A. (2014). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. CEPAL. Santiago de Chile. Naciones Unidas.

https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf

Consultado por última vez: 18 de agosto de 2019

- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. Cuadernos de Economía, vol. XXV, núm. 45. Bogotá.
<http://www.redalyc.org/pdf/2821/282121957002.pdf>
Consultado por última vez: 18 de agosto de 2019
- Portes, A. y Smith, L. (2011). Instituciones y desarrollo nacional en América Latina: un estudio comparativo. Desarrollo Económico, vol. 50 N° 200.
https://www.jstor.org/stable/41408179?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents
Consultado por última vez: 11 de junio de 2019
- Quetglas, F. (2008). *Qué es el desarrollo local. Territorio, políticas y economía*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Capital Intelectual.

Fuentes:

- Existencia de instancias institucionalizadas de modernización: Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento y relevamiento propio.
- Existencia de una instancia participativa en la toma de decisiones: Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento y relevamiento propio.
- Existencia de una política activa de transparencia: Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento y relevamiento propio.
- Existencia de un portal de empleo municipal: Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento y relevamiento propio.
- Mortalidad infantil: Ministerio de Salud, Provincia de Buenos Aires.

- Matrícula escolar: Censo provincial de matrícula escolar 2017, Dirección General de Cultura y Educación, Provincia de Buenos Aires.
- Cantidad de villas y asentamientos: Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Provincia de Buenos Aires.
- Cantidad de empresas: Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires.
- Energía eléctrica industrial facturada: Dirección Provincial de Estadística, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires.
- Población y proyecciones poblacionales: Dirección Provincial de Estadística, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires.