



Autores: **Suárez Fossaceca, Gabriel y Lapasini, Carina**

Documento de conferencia

## **Análisis de las estructuras organizacionales de los gobiernos locales de Córdoba. Mapeo político institucional de la provincia de Córdoba**

Año: 2018

Suárez Fossaceca, G. y Lapasini, C. (2018). Análisis de las estructuras organizacionales de los gobiernos locales de Córdoba. Mapeo político institucional de la provincia de Córdoba. *Investiga+*, 1(1), 194-198. Universidad Provincial de Córdoba, Secretaría de Posgrado e Investigación. Repositorio Digital Institucional Universidad Provincial de Córdoba. <https://repositorio.upc.edu.ar/handle/123456789/260>

## **Análisis de las estructuras organizacionales de los gobiernos locales de Córdoba. Mapeo político institucional de la provincia de Córdoba**

*Analysis of the organizational structures of the local governments of Córdoba. Institutional political mapping of the province of Córdoba*

*Gabriel Suárez Fossaceca*  
Mgter. en Administración Pública  
lic.gabrielsuarez@gmail.com

*Carina Lapasini*  
Mgter. en Gestión Política  
carinalapasini@hotmail.com

Universidad Nacional de Villa María

### **Resumen**

El Mapeo Político Institucional de la Provincia de Córdoba, realizado por los equipos de trabajo del Observatorio de Políticas Públicas (OPP) del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, se desarrolló con una metodología de base censal que abarcó el estudio completo de las 427 localidades de la provincia de Córdoba. Allí, se relevaron y analizaron categorías centrales vinculadas al desarrollo local-regional; estructura institucional y territorialidad partidaria, mediante la realización de encuestas telefónicas, virtuales y presenciales a intendentes/tas, jefas/es comunales, secretarías/os de gobierno y demás funcionarias/os públicos de toda la provincia. En función de ello, el objetivo del presente artículo es describir y analizar las estructuras organizacionales de los gobiernos locales y su relación con el proceso de descentralización estatal y asunción de nuevas funciones municipales, haciendo mayor énfasis en aquellas localidades con más de 10.000 habitantes de la provincia de Córdoba donde se observan algunos casos innovadores. Los datos recabados son de relevancia analítica debido a la ausencia de estudios que indaguen en profundidad sobre el tema.

**Palabras clave:** gobiernos locales – estructuras organizacionales – descentralización – cartografía social.

### **Abstract**

The Institutional Political Mapping of the Province of Córdoba, carried out by the work teams of the Observatory of Public Policies (OPP) of the Academic Pedagogical Institute of Social Sciences of the National University of Villa María, was developed with a census-based methodology that It covered the complete study of the 427 localities of the province of Córdoba. There, central categories related to local-regional development were surveyed and analyzed; Institutional structure and party territoriality, by conducting telephone, virtual and face-to-face surveys to mayors, community leaders, government secretaries and other public officials from all over the province. Based on this, the purpose of this paper is to describe and analyze the organizational structures of local governments and their relationship with the process of state decentralization and assumption of new municipal functions, with greater emphasis on those locations with more than 10,000 inhabitants from the province of Córdoba where some innovative cases are observed. The data collected are of analytical relevance due to the absence of studies that inquire in depth on the subject.

**Key word:** local governments - organizational structures – decentralization - social cartography

### **Introducción**

El presente trabajo se enmarca en los estudios que se están realizando desde el Observatorio de Políticas Públicas (OPP) del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Entre ellos, destacamos al Mapeo Político Institucional de la Provincia de Córdoba, donde generamos una base de datos sólida que nos permite avanzar en la profundización del análisis de esas categorías. En función de ello, el objetivo del presente artículo es describir y analizar las estructuras organizacionales de los gobiernos locales, en su relación con el proceso de descentralización estatal y asunción de nuevas funciones municipales, haciendo énfasis en aquellas localidades con de más de 10.000 habitantes de la provincia de Córdoba.

La información obtenida acerca de la configuración que poseen los Estados locales en Córdoba; las estructuras de gobierno; sus administraciones públicas; las orientaciones de sus secretarías; direcciones y áreas, puede decirse que son reflejo de procesos nacionales, a la vez que expresan las particularidades del escenario público-político de la provincia y también de su territorio local.

### **Metodología utilizada**

El Mapeo Político Institucional representa una de las acciones más importantes del Observatorio de Políticas Públicas de la UNVM, sobre todo si consideramos la metodología censal que se implementó para la

obtención de la información y la importancia de la construcción de un conocimiento situado, que se basa en la experiencia de los actores territoriales que se encuentran al frente de los gobiernos locales. La metodología implementada fue de carácter cualitativo y cuantitativo. Se apeló a herramientas conceptuales de los campos disciplinares de la ciencia política y el desarrollo local, la administración pública, la geografía económica y la sociología.

Particularmente, la herramienta del “mapeo” como se denomina el informe, representa una “cartografía social”, es por eso que se constituye como una estrategia de tipo cualitativa. Entendemos por cartografía social a los procedimientos de obtención de datos sobre el trazado del territorio, a través de la voz de sus propios actores, para su posterior sistematización, análisis y comunicación. Se utiliza también la representación técnica de los datos en mapas, permitiendo georreferenciar la información obtenida y difundirla de manera más eficaz.

Para ello, la técnica de investigación utilizada fue una encuesta de carácter semiestructurado, a partir de la cual se les consultó a intendentes/as, jefes/as comunales, secretarios/as de gobierno y funcionarios/as en general, sobre las características específicas de su localidad y, particularmente, sobre los Estados locales en los que se desempeñan.

En muchos casos las dimensiones abordadas no contaban con antecedentes académicos de relevancia en el tema, como es el caso de los organigramas de gobierno y estructuras institucionales de todos los Estados locales analizados. Es por ello que se debió trabajar en la teorización de categorías emergentes en el estudio para, en el caso de los organigramas de gobierno, poder describir las estructuras institucionales predominantes o tradicionales.

### **Proceso de descentralización y revalorización de los gobiernos locales**

En Argentina, el orden federal supone la organización del poder en tres niveles estatales: un Estado Nación soberano, varios Estados provinciales autónomos y gobiernos locales.

La crisis del Estado de bienestar y las políticas neoliberales consolidadas en los años 90, implican procesos de achicamiento del Estado nacional y provincial con las correspondientes transferencias de funciones y responsabilidades a los Estados locales. En este sentido, nuestra Carta Magna establece competencias reservadas para cada orden estatal y competencias concurrentes entres ellos. La reforma de 1994 de nuestra Carta Magna menciona, en el art. 121, en términos generales la distribución o responsabilidad de cada nivel ejecutivo y la asignación de competencias entre el Estado federal y los Estados provinciales.

Nos interesa analizar los procesos concretos de descentralización acontecidos en nuestra provincia y su relevancia en cuanto a las estructuras organizacionales asumidas. La cuestión puntual del caso argentino, reside en que estos procesos se dieron en el marco de una primacía de políticas neoliberales que propugnaban una mínima intervención estatal en las cuestiones sociales. La descentralización fue el resultado de un desprendimiento de responsabilidades del Estado nacional que no contaba con una planificación concreta y era deficiente en cuanto a la asignación de recursos.

### **Córdoba y la estructura de sus gobiernos locales**

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica Municipal N° 8.102, el criterio que utiliza Córdoba para diferenciar las jerarquías institucionales es a partir del elemento “población”. Mencionamos este detalle ya que para nuestro caso de estudio utilizaremos a las localidades que según el ordenamiento jurídico son “ciudades” (en la provincia son 48), es decir, aquellas que tienen más de 10.000 habitantes.

Según los datos obtenidos, el 74% de la población cordobesa se aglutina en las ciudades que poseen más de 10.000 habitantes con un total de 2.447.811.

Dicho esto, en lo referente al concepto cimental de dinamismo organizacional, entendemos al “cambio” como el motor que genera y posibilita la transición de estructuras, sistemas de información y relaciones humanas en determinadas organizaciones y contextos. En el caso particular que aquí analizamos, esta cuestión la podemos enfocar desde la caracterización del “cambio” que afrontan los municipios locales de la provincia de Córdoba en cuanto a sus estructuras y funciones.

En una primera instancia, se puede observar el proceso que lleva la adopción de nuevas responsabilidades y funciones que se ven reflejadas en las estructuras orgánicas de los gobiernos locales de la provincia. El impacto de la globalización, los procesos de descentralización, nuevas complejidades sociales y tecnológicas han instalado radicales modificaciones, no solo referidas a nuevas tareas, sino en la cantidad y calidad de responsabilidades. Esto trae aparejado una verdadera modificación en términos organizacionales/institucionales.

Describir y analizar las estructuras organizacionales de los municipios implica en primera instancia observar cómo se diferencia el aparato estatal, la sectorización de las políticas públicas, qué lugar jerárquico ocupan las nuevas funciones que han asumido los municipios.

Siguiendo a Mintzberg (1984) la estructura de la organización puede definirse, simplemente, como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo, consiguiendo después la coordinación de estas. De esta manera la organización se divide en distintas partes constitutivas, siendo el ápice estratégico el encargado de supervisar la totalidad del sistema y ocuparse de que la organización cumpla su misión.

De las dos formas de gobierno que planea el art. 9 de la ley orgánica municipal de la provincia de Córdoba, las ciudades aquí estudiadas adoptan una configuración compuesta por un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo a cargo de un intendente municipal. Estos dos órganos conforman el ápice estratégico, componente organizacional responsable del quehacer organizacional.

Como afirma Cravacuore (2007), históricamente los municipios en Argentina se limitaron a tres grandes campos de intervención: la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana; la regulación y el control de las actividades que se desarrollan en el territorio (regulación sobre hábitat, actividades económicas y del tránsito urbano); y la asistencia a la población en riesgo (asistencia social directa, atención a la salud de baja complejidad y defensa civil ante desastres naturales).

Sin embargo, como venimos señalando, es a partir de los años 90 que los municipios comenzaron a asumir un conjunto de nuevas responsabilidades que fueron modificando las agendas de los gobiernos locales de manera paulatina.

En este sentido, mencionaremos aquellas nuevas funciones que reconoce el autor y asociaremos a ello las áreas, secretarías y direcciones que identificamos en los organigramas de gobierno de las ciudades de Córdoba:

- a. La preservación del medioambiente; en este punto podemos nombrar las siguientes:
  - Villa María - Secretaría de Desarrollo Urbano, Ambiente e Infraestructura;
  - Almafuerde - Subsecretaría de Ambiente;
  - Alta Gracia - Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
  - Bell Ville - Secretaría de Seguridad y Ambiente;
  - Brinkmann - Secretaría de Salud y Ambiente;
  - Cosquín - Secretaría de Planificación, Servicios Públicos, Ambiente y Desarrollo Urbano;
  - Gral. Cabrera - Secretaria de Salud y Medio Ambiente;
  - Jesús María - Secretaría de Servicios Públicos y Ambiente;
  - La Calera - Dirección General de Ambiente;
  - Laboulaye - Secretaría de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente;
  - Las Varillas - Área de Ambiente;
  - Montecristo - Dirección de Ambiente;
  - Morteros - Secretaría de Comercio, Industria, Lechería y Ambiente;
  - Oliva - Dirección de Medio Ambiente, Bromatología e Inspección General;
  - Unquillo - Dirección de Obras, Servicios, Mantenimiento, Ambiente y Redes.
  
- b. La seguridad ciudadana (donde algunos gobiernos locales han avanzado desde el apoyo económico a las fuerzas policiales, hasta la constitución de fuerzas de seguridad propias). A esta función le agregamos otras de las reconocidas por el autor citado, entendiendo que tienen alguna vinculación en su tratamiento. Se trata del acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y/o vecinales. Aquí podemos indicar como ejemplos:
  - Bell Ville (como mencionamos anteriormente) Secretaría de Seguridad y Ambiente;
  - Hernando - Dirección de Seguridad Ciudadana, Tránsito y Defensa Civil;
  - Mendiolaza - Secretaría de Seguridad;
  - Oliva - Dirección de Inspección General de Tránsito y Seguridad Ciudadana;
  - Río Segundo - Subdirección de Seguridad, del Centro de Cuidado Infantil, de Resguardo Urbano;
  - Villa Allende - Posee una Secretaría y una Dirección de Seguridad;
  - Villa Nueva - Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Tránsito;
  - Villa María - Subsecretaría de Seguridad Ciudadana; Policía Municipal; Dirección de Vínculos Comunitarios.
  
- c. La promoción económica (se reconoce el área donde más han avanzado los gobiernos locales, generando estrategias para la promoción del empleo y la generación de trabajo; creación de agencias de desarrollo local; etc.). En este punto podemos mencionar:
  - La Falda - Secretario de Turismo y Desarrollo Económico Local;
  - Río Cuarto - Secretaría de Desarrollo Económico y Relaciones Internacionales; integrada por una Subsecretaría de Empleo y Micro emprendimientos;
  - San Francisco - Secretaría de Desarrollo Económico, Social y Educativo;
  - Corral de Bustos - Secretaria de Trabajo;
  - La Calera - Secretaría de Capacitación y Formación de Empleos; integrada a su vez por una Dirección General de Empleo y una Dirección General de Desarrollo Comunitario;
  - Villa Allende - Dirección de Empleos;
  - Brinkmann - Dirección de Producción y Empleo;
  - Como mencionamos anteriormente, Morteros posee una Secretaría de Comercio, Industria, Lechería y Ambiente;
  - Almafuerde - Dirección de Comercio e Industria;
  - Villa Nueva - Dirección de Comercio e Industria;

- Villa María - Dirección de Administración y Planificación Económica - Coordinación de Microcréditos; Coordinación de Economía Social y Solidaria.
- d. La promoción social. Podemos identificar algunas estructuras que responderían a esta función de promoción social:
- Villa Nueva - Dirección de Discapacidad; Dirección de Adicciones;
  - Villa María - Centro Municipal para el Desarrollo Integral de las personas con Discapacidad (C.E.M.D.I.); Coordinación Consejo Municipal para la Prevención de las Adicciones y el uso indebido de Sustancias Psicoactivas (U.I.S.P.);
  - Almafuerde: Dirección de Residencia Tercera Edad;
  - Hernando: Dirección de la Tercera Edad; Dirección Área de Juventud;
  - Brinkmann: Secretaría de Deporte, Recreación y Juventud;
  - La Calera: Dirección General de la Juventud;
  - Oncativo: Dirección de Capacitación y Juventud;
  - Villa Carlos Paz: Secretaría de Calidad Institucional, Cultos Participación Vecinal y Juventud.
- e. La educación en sus distintos niveles. Aquí podemos mencionar:
- Capital: Secretaría de Educación;
  - Coronel Moldes: Subsecretaría de Educación y Cultura;
  - Malagueño: Área de Cultura y Educación;
  - Malvinas Argentinas: Secretaría de Cultura, Educación y Deporte;
  - Montecristo: Dirección de Cultura y Educación;
  - Morteros: Secretaría de Educación;
  - Oliva: Dirección de Cultura, Educación y Deporte;
  - Río Cuarto: Secretaría de Cultura, Educación y Derechos Humanos;
  - Río Segundo: Secretaría de Educación y Cultura;
  - Villa Carlos Paz: Secretaría General, Desarrollo Social y Educación;
  - Villa María: Secretaría de Educación;
  - Villa Nueva: Secretaría de Educación y Cultura.
- f. A estas nuevas funciones, es preciso sumar nuevas figuras en las estructuras organizacionales de los gobiernos locales que resultan novedosas. Tal es el caso de las viceintendencias que están presentes en cinco localidades, y la figura de jefe de gabinete que es posible observarla en cuatro localidades.

### Consideraciones finales

Nos propusimos identificar algunas características organizacionales de las ciudades de la provincia de Córdoba emanadas a la luz del proceso de descentralización y de cambio de los últimos años. Siguiendo la línea de análisis de Cravacuore (2007), identificamos la irrupción de nuevas funciones en los gobiernos locales. Es así que, de 48 ciudades, un total de 15 tienen en sus organigramas áreas, secretarías y/o direcciones vinculadas a la temática de preservación del medioambiente y ocho ciudades con áreas vinculadas a la temática de seguridad.

A su vez, un 23,4% de los organigramas municipales de las ciudades posee estructuras vinculadas a la temática de la promoción y el desarrollo económico. En este ítem, es importante mencionar la creación de los parques, áreas y zonas industriales en las distintas localidades de la provincia, existiendo actualmente un total de 44 en todo el territorio provincial.

En lo que respecta a la promoción social, la función está presente en un 17% del total de ciudades de la provincia, lo que significa que ocho estructuras institucionales tengan incorporadas las temáticas de género, discapacidad, tercera edad, juventud, entre otras.

Por último, destacamos que la emergencia de cartas orgánicas trajo aparejado innovaciones estructurales y de diseño organizacional. Por un lado, la figura de viceintendentes, presente en cinco ciudades, incorpora una diferenciación en el seno del poder ejecutivo, asumiendo las mismas funciones de tipo normativo (presiden el Concejo Deliberante) y sustituyen al intendente en ausencia de este. Por el otro, la incorporación de jefes de gabinete, configura una nueva manera de coordinar la tarea. Irrumpe una diferenciación vertical que reconfigura los sistemas de poder hacia adentro del municipio; la integración de la gestión ya no depende del intendente municipal, sino que aparece esta figura con la función de coordinar toda la acción de gobierno.

En función de todo lo expuesto anteriormente, surgen diversos interrogantes para los gobiernos locales de la provincia de Córdoba que nos parece oportuno presentar aquí: ¿Cuáles son las nuevas formas que podrían asumir hoy los Estados municipales? ¿Existe una relación directa entre estructura organizacional y cantidad de empleados municipales? Si pensamos en nuevas categorías de análisis para los gobiernos locales de la provincia ¿Se podría pensar en términos de estructuras simples; estructuras tradicionales y estructuras complejas e innovadoras? ¿Cuáles serían las características propias que las definan?

Esos son algunos de los interrogantes que compartimos y seguiremos trabajando con el objetivo de promover el análisis y la reflexión sobre la realidad política e institucional de nuestra provincia.

### **Referencias bibliográficas**

- Constitución de la Provincia de Córdoba y su Reforma sancionada. Córdoba, Argentina, 14 septiembre de 2001.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. (págs. 25-49). Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- Ley Provincial Nº 8102. Ley Orgánica Municipal. Córdoba, Argentina 15 de noviembre de 1991.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel SA.
- Observatorio de Políticas Públicas del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María (2017). *Mapeo Político Institucional de la Provincia de Córdoba*. Disponible en: <http://sociales.unvm.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/mapeo-opp-digital.pdf>