

# 2

## EL ROL DEL CONCEJO MUNICIPAL EN LA HECHURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA RECONSTRUCCIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN LA CIUDAD DE SANTA FE (1983–2015)

THE ROLE OF THE MUNICIPAL COUNCIL IN MAKING PUBLIC POLICIES. A RECONSTRUCTION OF LEGISLATIVE INITIATIVES IN THE CITY OF SANTA FE (1983–2015)

Diego Beretta  
Matías Bustamante

**RESUMEN** / Este artículo presenta una reconstrucción analítica e histórica de las iniciativas legislativas de la Ciudad de Santa Fe desde 1983 al año 2015. Este trabajo se desarrolló en el marco del CAID «Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la ciudad de Santa Fe (1983–2015). El objetivo fue indagar el rol del Concejo Municipal en la hechura de las políticas públicas a nivel local. Para ello se tomó como evidencia empírica la totalidad de los proyectos presentados en el cuerpo legislativo (42138) y se construyó una matriz que permite la clasificación de las iniciativas por sectores y áreas temáticas que concentraron la atención; la caracterización y contenido de las políticas; y un agrupamiento por momentos históricos. A partir de dicho análisis, se identifica que las cuestiones urbanas relacionadas con las funciones tradicionales de los gobiernos locales son las que prevalecen en la agenda legislativa, mientras que la cuestión social ha sido abordada de manera marginal o secundaria. Por otro lado, se demuestra que la producción del Concejo Municipal está más vinculada a una lógica *performática* de acumulación política que a la construcción de políticas para la ciudad de manera integral.

**PALABRAS CLAVE** / concejo municipal; políticas públicas; Santa Fe

**ABSTRACT** / This article presents the analytical and historical reconstruction of the legislative initiatives of the City of Santa Fe from 1983 to 2015. This work was developed within the framework of the CAID «Social policy, living conditions and citizenship. An investigation on the social experiences of well-being in the city of Santa Fe (1983–2015). The objective was to investigate the role of the Municipal Council in making public policies at the local level. For this purpose, the totality of the projects presented in the legislative body (42138) was taken as empirical evidence and a matrix was constructed that allows the classification of the initiatives by sectors and thematic areas that concentrated the attention; the characterization and content of the policies; and a grouping by historical moments. From this analysis, it is identified that urban issues related to the traditional functions of local governments are those that prevail in the legislative agenda, while the social issue has been addressed in a marginal or secondary way. On the other hand, it is shown that the production of the Municipal Council is more linked to a performative logic of political accumulation than to the construction of policies for the city in an integral way.

**KEY WORDS** / municipal council; public policies; Santa Fe

los animales se dividen en: «(a) pertenecientes al Emperador, (b) embalsamados, (c) amaestrados, (d) lechones, (e) sirenas, (f) fabulosos, (g) perros sueltos, (h) incluidos en esta clasificación, (i) que se agitan como locos, (j) innumerables, (k) dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, (l) etcétera, (m) que acaban de romper el jarrón, (n) que de lejos parecen moscas.»

–  
Jorge Luis Borges «El idioma analítico de John Wilkins» (Otras inquisiciones – 1952)

## Introducción

El artículo pretende construir una mirada panorámica (cual vuelo de *drone*) sobre la producción del Honorable Concejo Municipal de Santa Fe en la problematización y elaboración de políticas públicas. Una panorámica que pone el foco en la ciudad desde una extensa perspectiva histórica que se despliega desde la recuperación democrática en 1983 hasta 2015.

El objetivo fue indagar sobre el rol del Concejo Municipal en la hechura de las políticas públicas a nivel local. ¿Cuáles fueron los principales temas y problemas que se trabajó en el organismo legislativo? ¿Cuáles son los sectores que prevalecen y en qué contextos históricos? ¿Cómo se identifica la cuestión social en la ciudad? ¿Cuál es el nivel de iniciativas de bienestar en relación con la producción en general del cuerpo legislativo? ¿Cómo inciden en las cuestiones locales los procesos de otras escalas tanto temporales como espaciales? Éstas fueron las principales preguntas que orientaron la exploración.

Para ello se tomó como evidencia empírica la totalidad de los proyectos presentados en el cuerpo legislativo (42138) y se construyó una matriz que permite la clasificación de las iniciativas por sectores y áreas temáticas que concentraron la atención; la caracterización y contenido de las políticas; y un agrupamiento por momentos históricos.

A partir de dicho análisis, se identifica que las cuestiones urbanas relacionadas con las funciones tradicionales de los gobiernos locales son las que prevalecen en la agenda legislativa, mientras que la cuestión social ha sido abordada de manera marginal o secundaria. Por otro lado, se demuestra

que la producción del Concejo Municipal está más vinculada a una lógica *performática* de acumulación política que a la construcción de políticas para la ciudad de manera integral.

Este trabajo se desarrolló en el marco del CAID «Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la ciudad de Santa Fe (1983–2015)». Se trata de una investigación empírica desarrollada entre 2016 y 2019 con el objetivo de contribuir al debate académico y de la gestión de las políticas pública a partir de la reconstrucción sociohistórica de estos procesos en clave situada para la ciudad. El análisis de los expedientes del Concejo Municipal tributó a robustecer el corpus empírico para las indagaciones de todo el equipo del proyecto de investigación.

### **La «publicación» en el proceso de políticas públicas**

Los estudios e investigaciones sobre políticas públicas a nivel municipal suelen tomar a los departamentos ejecutivos como actores centrales del proceso de las políticas por sobre los órganos legislativos locales. En los análisis de las denominadas políticas sectoriales (salud, trabajo, educación, asistencia, etc.) la legislación que materializa dichas políticas suelen ser exploradas en mayor medida desde los ámbitos nacionales y provinciales. En Argentina, a principios de la década del 80 se pueden encontrar algunos trabajos e investigaciones desde la perspectiva que se denominó como transición democrática que tuvieron a la producción de los partidos políticos y a las instituciones legislativas como dimensiones a indagar en el desafío del fortalecimiento de la democracia representativa (de Riz, 1984; García Delgado, 1984; Portantiero, 1984; O'Donnell, 2015). No obstante, dichos estudios giran en torno al ámbito legislativo de escala nacional siendo escasos los análisis subnacionales.

Más recientemente, se fortaleció la corriente de estudio sobre elites políticas, trayectorias y profesionalización (Landau, 2014; Vommaro y Gené, 2017; Morresi y Vommaro, 2011; Canelo, 2011) en los que se hallan análisis sobre cuerpos legislativos o legisladores de los distintos niveles de gobierno. En este marco se destacan algunos trabajos que echan luz sobre las trayectorias políticas a nivel local a partir del análisis de concejales de la ciudad de Santa Fe (Landau, 2019; Niescierowicz y Scotta, 2015) pero no así sobre el rol del Concejo Municipal en el proceso de hechura de las políticas locales.

Como un antecedente de este trabajo se puede considerar el denominado «Libro de Oro del Concejo» en el año 1987, al finalizar la primera etapa de cuatro años desde la transición democrática. Esta publicación del propio Concejo Municipal dio cuenta de la *performance* de la institución legislativa en la recuperación democrática, tomando en cuenta el desempeño de los concejales a partir de la cuantificación de su producción en términos de proyectos presentados, y de temas que intentaron convertirse en problemas públicos. El presidente del Concejo durante el período 1983–1987, José Luis Yódice, impulsor de libro, en la introducción caracteriza a los concejales con una profunda vocación de servicio con el objetivo de canalizar e intentar resolver las necesidades de los distintos barrios, «dando en la medida de las posibilidades soluciones concretas y un marco jurídico adecuado para el correcto desempeño del accionar municipal» (Concejo Municipal de Santa Fe, 1987:33).

A los fines del presente trabajo se recupera la tradición del enfoque teórico metodológico del análisis de políticas públicas. Desde su nacimiento, considerado a partir de la obra de Harold Laswell, el análisis de políticas públicas se encuentra disputado por distintos enfoques y marcos de análisis, teorías y disciplinas. En este sentido, Cabrero Mendoza (2000) afirma que el derrotero del campo del análisis de políticas públicas no se situó en el desarrollo de una única teoría y de una única disciplina, sino que lo define como «un punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos, del punto simultáneo de estudio de las políticas y en las políticas (Cabrero Mendoza, 2000:190).

Trabajos centrales del campo como los de Aguilar Villanueva (2009), Medellín Torres (2004), Sabatier (2010), Oszlak y O`Donnell (2008) entre otros, recuperan y reconocen los distintos y posibles posicionamientos y abordajes desde una multiplicidad de marcos o enfoques de análisis de políticas públicas. No obstante, resaltan la importancia de no centrarse en un sólo enfoque ya que la multidimensionalidad y multidisciplinariedad de los problemas públicos en el marco del análisis de las políticas públicas requiere distintas «lupas», de muchas capas y muchos puntos cardinales (Aguilar Villanueva, 2009). Y como sostiene Parsons, «la principal tarea del análisis de las políticas públicas es, como lo definió Lasswell, entender la forma en que pueden contextualizarse los problemas y los procesos» (2007:100).

En definitiva, el análisis de políticas públicas busca explorar, entender y explicar el proceso de la política, fundamentalmente el proceso decisorio de las políticas como un proceso político (Aguilar Villanueva, 2009). El término de proceso es utilizado a los fines de no considerar la construcción de

una política en forma lineal y evolutiva de acontecimientos, ya que se construye y reconstruye permanentemente (Díaz, 2014), donde se deberá tener en cuenta el contexto, los actores (cambiantes y dinámicos), las relaciones de poder, en síntesis, el régimen político. El análisis de políticas públicas permite entonces «describir el juego político o proceso de formulación de políticas: es decir, el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a los largo del tiempo» (Scartascini *et al.*, 2011:2).

En este marco, cobra importancia la etapa denominada de hechura o iniciación de la política. Es decir, el momento en que un tema o cuestión dentro del ciclo vital (Oszlak y O'Donnell, 2008) busca erigirse en un problema público susceptible de ser tomados en cuenta como parte del programa de actuación de un gobierno, en definitiva colocarse en la agenda de gobierno, entendida esta como el elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se pondrán en marcha procesos sociales y decisiones estatales.

Es así, que distintos actores disputan temas y cuestiones en las arenas políticas con el objetivo de definir los contenidos y los alcances de esa agenda. En otras palabras, lo que interesa aquí es el momento de la publicación (Roth Deubel, 2014), proceso por el cual se intenta que un tema se constituya en problema público. «El paso de un problema privado a un problema social o público tiene, por lo tanto, sus vectores. Se necesita que personas o grupos tengan la capacidad (y el interés) de llevar la vocería del problema, dándole una definición y expresándole, traduciéndolo en un lenguaje adecuado, para que se vuelva un problema público a través de una expresión en el terreno de lo público» (Roth Deubel, 2014:120).

En este proceso de publicación, uno de los factores más importante es la fuerza de los actores políticos que intervienen en dicho proceso (Aguilar Villanueva, 1996), la capacidad que tienen para fijar e incidir en la agenda gubernamental. En efecto, los actores movilizan sus capacidades, sus intereses y los apoyos necesarios constituyéndose «como impulsores de nuevos temas, negociadores y creadores de opinión para que el problema alcance la dimensión de público» (Jaime *et al.*, 2013:94). En este sentido, a los efectos del presente trabajo se resalta la participación del Concejo Municipal como un actor institucional con capacidades diferenciales, con capacidades que las élites político-burocráticas tienen para fijar la agenda de gobierno (Skocpol, 1989). No obstante, la identificación de temas y cuestiones en el proceso de publicación no supone su inclusión efectiva en la agenda pública.

## El Concejo Municipal

El Honorable Concejo Municipal es el órgano legislativo, que junto al departamento ejecutivo encabezado por su intendente conforman el gobierno de la ciudad de Santa Fe. Su primera sesión data del año 1873, a partir de la reforma constitucional realizada un año antes durante la gestión del gobernador Simón de Iriondo y la intendencia de Severo Echagüe, creando dos concejos, uno ejecutor y otro deliberante, siendo este último el primer antecedente del actual Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe.<sup>1</sup>

Actualmente, sus funciones se encuentran establecidas en la ley 2756 denominada Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe. En este sentido, el trabajo parte del supuesto que el ámbito legislativo local se erige como actor significativo en la dinámica del proceso de la hechura e iniciación (Aguilar Villanueva, 1992) de las políticas municipales. El Concejo Municipal, institución en la que conviven distintos actores y partidos políticos —lo que implica diferentes intereses, tensiones y conflictos— se convierte en el «gran publicador», como el ámbito institucional donde se cristalizan los principales debates sobre lo público, lo político y las políticas, incidiendo así en la construcción de la agenda pública municipal. Tal es así, que en este sentido, los temas que son impulsados desde el Concejo Municipal no solo dan cuenta de las intenciones de los concejales, sino que también distintos actores de la sociedad civil toman a esta institución como ámbito privilegiado para intentar convertir temas y cuestiones en problemas públicos. Se toma al Concejo municipal como el espacio político institucional donde es posible hacer audibles y visibles ciertos temas y demandas de la ciudadanía, una suerte de primer escalón en el proceso de publicación de los temas. Es así, que es recurrente la utilización de la metáfora sobre el Concejo como una «caja de resonancia», en donde el tratamiento de ciertos temas tiene mayor posibilidad de convertirse en una cuestión que suscitará la atención gubernamental.

En este marco, y a los fines de identificar los principales temas que «resonaron» en el órgano legislativo local para contribuir a su publicación como estrategia para incidir en la agenda pública local, se realizó un análisis del archivo de expedientes presentados desde el año 1983 al año 2015. En este período, el archivo como corpus empírico está conformado por 42138 expe-

---

1 Historia del Concejo, recuperado de la página web del Concejo Municipal. [https://www.concejo-santafe.gov.ar/el-concejo\\_Historia-del-Concejo.html](https://www.concejo-santafe.gov.ar/el-concejo_Historia-del-Concejo.html) (17/09/2019)

dientes ingresados desde el 12 de diciembre de 1983 hasta el 30 de diciembre de 2015. Estos expedientes se pueden clasificar según su iniciación en:

- iniciados por concejales;
- mensajes del departamento Ejecutivo,
- y peticiones particulares de la ciudadanía santafesina.

Con el objetivo de indagar sobre las cuestiones que tomaron la mayor atención por el Concejo Municipal, se recuperan entonces la totalidad (42138) de las iniciativas presentadas por la mesa de entrada, sin tener en cuenta quién los originó y si fueron o no aprobados. Esta decisión metodológica se fundamenta en la necesidad y el interés de indagar sobre qué temas fueron presentados con el propósito de convertirlos en problemas públicos, más allá de su efectiva resolución, lo que implicaría otro punto de vista. Este trabajo pretende entonces, analizar cuáles fueron los temas propuestos por un actor institucional —el Concejo Municipal— en lo que se denominó previamente como momento de publicación, previo al momento del proceso de construcción de la agenda pública.

El archivo del Concejo Municipal permite entonces, a partir de la identificación de los temas propuestos como problemas públicos, cristalizar la memoria institucional, dando cuenta de los distintos matices y perspectivas, intereses, valoraciones y construcción de lo público a los largo de estos 32 años estudiados.

El principal desafío frente a la magnitud de la información recolectada fue la construcción de una matriz de análisis para clasificar las iniciativas por temas. Bajo el supuesto que toda clasificación da cuenta de un principio de arbitrariedad, como lo muestra en forma metafórica el pasaje de Borges citado como epígrafe sobre una delirante taxonomía sobre animales; la matriz realizada es el resultado del análisis del contenido de los expedientes, recuperando a grandes rasgo el tema central de cada uno.

La construcción de la clasificación presentada obedece a representaciones de temas generales más utilizados en los ámbitos políticos, de gestión pública y de los medios masivos de comunicación. Incluso esta clasificación en «grandes temas» (Cuadro N<sup>o</sup> 1) estuvo presente en los propios textos legislativos. Cada gran tema de la matriz a su vez está subdividido en temas específicos (Cuadro N<sup>o</sup> 2).

<b>Temas</b>
Sociales
Urbanos
Tributarios
Interés Municipal
Gestión / Administración
Control
Internos

**Cuadro N° 1.**

<b>Tema</b>	<b>Subtemas</b>
Sociales	Salud / dispensarios
	Comedores / Guarderías
	Pobreza / Asistencia/Casos sociales
	Infancia
	Juventud
	Jubilados / Tercera edad
	Trabajo / Producción /Economía social
	Deportes
	Cultura / Turismo
	Participación ciudadana
	Educación / Ciencia y técnica
	Discapacidad
	Género / Diversidad sexual
Urbanos	Planificación / Regulación
	Pavimento / Bacheo
	Cuestión hídrica/ Zanjas / Cloacas
	Espacios públicos
	Trasporte público
	Infraestructura Urbana
	Iluminación
	Semáforos
	Veredas
	Tránsito /estacionamiento
	Agua
	Gas
	Apertura de calles
	Mejoras barriales
	Vivienda / Suelo
Tributario	Exenciones
	Modificaciones
	Presupuesto

**Cuadro N° 2.**

<b>Tema</b>	<b>Subtemas</b>
Interés Municipal	Declaración Interés Municipal
	Donaciones
	Posicionamientos Políticos
Gestión / Administración	Personal
	Organigramas
	Modernización / máquinas / usos edificios
	Nomenclaturas
Control	Espectáculos públicos / comercios
	Policía / seguridad
Internos	Temas internos / cumplimiento de Ord.
	Otros / Varios

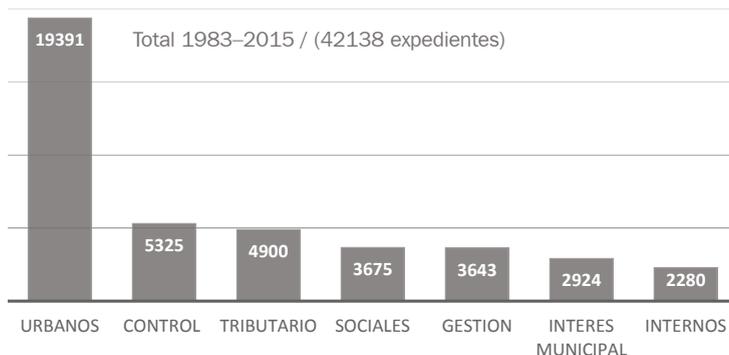
**Cuadro N° 2 (cont.).**

### **Los temas del Concejo Municipal: una mirada desde el archivo**

De la totalidad de los expedientes analizados durante todo el período (1983–2015) una gran mayoría, el 46 % versan sobre temas denominados «Urbanos». Solo con el 13 % le siguen los temas de «Control», con el 12 % los «Tributarios», y con el 9 % los temas «Sociales». Los temas de «Gestión» representan un 8 %, las declaraciones de «Interés municipal» un 7 %, y finalmente los temas «Internos» un 5 % del total. El cuadro N° 3 da cuenta de esta distribución de temas en cantidad de expedientes presentados (ver cuadro N° 3).

El Concejo además de ser la caja de resonancia política del ámbito local, el gran «publicador» de temas y cuestiones en la escena política municipal, también cumple un rol significativo como mediador de la política, configurándose en el espacio de representación de la comunidad. Una de las principales formas en que se da cuenta de este rol mediador, es en la forma en que concejales intentan dar respuesta a la ciudadanía especialmente visible en los proyectos referidos a temas urbanos, configurando una *lógica performática*<sup>2</sup> de acumulación política.

2 Se recupera la noción de actuación —performance— de Goffman (2009:30), «como la actividad total de un participante dado en una ocasión dada que sirve para influir de algún modo sobre los otros participantes».

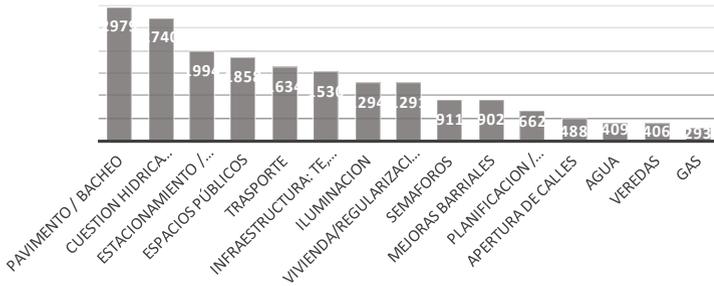


**Cuadro N° 3.**

Esto se pudo observar en la inmensa cantidad de proyectos que reflejan las demandas: proyectos presentados con la finalidad de mostrar a los vecinos que se ocupan y preocupan. A partir del análisis de los expedientes se encuentra que en un mismo día ingresan entre 5 a 10 proyectos de bache en una misma zona, un proyecto por bache, un proyecto de limpieza de zanja de una cuadra, la colocación o reparación de una lámpara de alumbrado público, un proyecto para cada pedido de extracción de un árbol, etc. Con la lectura de estos expedientes se puede comprobar cómo los concejales acostumbran a realizar recorridos en distintos barrios «levantando» demandas y preocupaciones que rápidamente se convierten en proyectos. En este sentido, se infiere que la actividad *performática* de los concejales surge desde los territorios intentando mostrar la respuesta inmediata a las demandas microterritoriales, dando como resultado una forma de mirar la ciudad en forma fragmentada en base a las demandas. Así, se acercan a lo que plantean Gutiérrez y Alonso (2016) que algunos políticos municipales, y en este caso los concejales, se centran en la denominada «soberanía del bache».

El análisis al interior de los temas urbanos da cuenta de esta planificación fragmentada. El 30 % de los expedientes son proyectos de bacheo, mejoramiento de asfalto y/o pavimento, limpieza de zanjas, desagües, todo a escala micro barrial. Mientras que solo el 3 % de las iniciativas corresponden a temas de planificación urbana. Cabe destacar que la mayoría de las propuestas que dan cuenta de cierta integralidad, como planes urbanísticos, sistemas de transporte, etc., fueron iniciadas por el departamento ejecutivo.

Total 1983-2015 / (42138 expedientes)



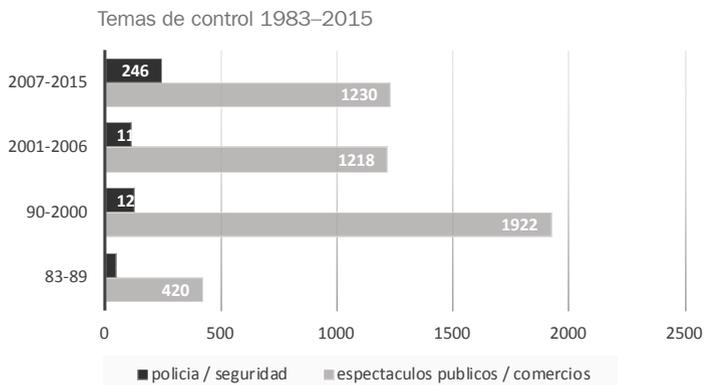
**Cuadro N° 4.**

En el cuadro N° 4 están desagregados la cantidad de expedientes por subtemas urbanos.

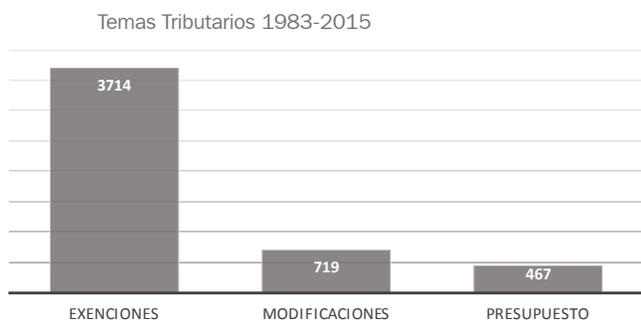
Los temas de «Control», que representan el 13 % de los expedientes presentados durante 1983 y 2015, dan cuenta de una de las principales funciones del gobierno municipal (departamento ejecutivo y concejo municipal) que es la de regular y controlar distintas actividades. Entre ellas se destaca el uso del suelo para la realización de diferentes actividades económicas, comerciales y de servicios. En este sentido, se presenta un gran número de pedidos al concejo municipal para que autorice el uso no conforme de actividades comerciales en el ejido urbano. Estos pedidos en general provienen de los propios dueños de comercios y locales o son derivados por el departamento ejecutivo para que el concejo tome la decisión.

El otro de los subtemas de control está relacionado con la seguridad ciudadana y los temas de la policía. Si bien la organización policial es competencia del gobierno provincial, en el concejo municipal se presentaron algunos proyectos y pedidos de informes sobre la cuestión. No obstante, fueron en términos cuantitativos de mucho menor impacto que la cantidad de expedientes pidiendo excepciones o usos no conforme de actividades comerciales. Si es destacable como el tema de la Seguridad/inseguridad en la agenda pública santafesina impactó en la elaboración de propuestas en el Concejo Municipal a partir de mediados de los 2000 (Cuadro N° 5).

En relación con los Temas Tributarios (Cuadro N° 6), más del 75 % (3714) de los expedientes son pedidos de exención del pago de la Tasa General de Inmuebles (TGI), de la tasa de registro de inspección o de cementerio. La mayoría de estos pedidos fueron iniciados por particulares y en menor medida por clubes, vecinales u otras organizaciones de la sociedad civil. Los otros subtemas están relacionados con propuestas de modificaciones del



**Cuadro N° 5.**

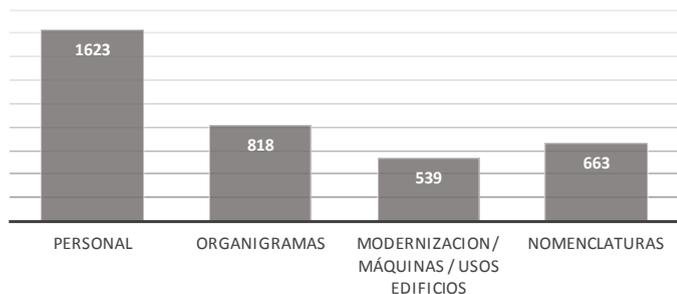


**Cuadro N° 6**

sistema tributario municipal y proyectos vinculados al presupuesto municipal (aprobación, modificación de partidas, creación de partidas específicas, pedidos de informes).

Los temas de Gestión (Cuadro N° 7) están distribuidos un 44,5 % en expedientes relacionados al personal (pedidos de informes, autorizaciones de ingresos, denuncias sobre el personal, entre otros). Con respecto al subtema de personal fue muy significativo el número de iniciativas presentadas durante el año 1984, pidiendo la reincorporación de personal cesanteado por la última dictadura militar. El 22,5 % se refiere a cuestiones sobre

### Temas de Gestión 1983–2015



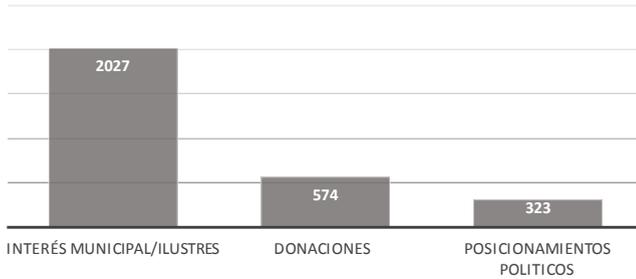
**Cuadro N° 7**

la estructura municipal u organigrama, donde se proponen creación de áreas, direcciones, programas, pedidos de informes sobre funcionamiento de algún sector estatal, cambios en la designación de las áreas, etc. Los proyectos de nomenclatura representan el 18.5 %. Estos proyectos provienen además de los concejales, de organizaciones políticas, sociales y culturales. Entre ellos se destacan los pedidos de nombres de calles, el emplazamiento de bustos y estatuas en espacios públicos, y la identificación de parques y paseos con nombres de referentes de la política, la ciencia, la cultura y el deporte. Por último, entre los temas de gestión, aparecen con el 14.5 % las iniciativas relacionadas a los procesos de modernización administrativa y de gestión, la compra de maquinarias y tecnología, y el uso (alquileres y ventas) de edificios públicos.

La mayoría de los expedientes sobre temas de Interés Municipal (Cuadro N° 8) hacen referencia al pedido de apoyo institucional a distintas actividades académicas, sociales, culturales, deportivas y políticas que realizan distintos actores en la ciudad. Este tipo de expedientes representa el 70 %. Dentro de los temas de interés municipal también se encuentran los proyectos de aceptación de donaciones (un 19 %), por ejemplo obras de artes o la cesión de terrenos para obra pública. Y en menor medida, el 11 % se refieren a posicionamientos institucionales a partir de hechos políticos o sociales significativos tanto a nivel local, regional, nacional e incluso internacional. Con estos proyectos el Concejo Municipal tiende a amplificar la idea de caja de resonancia que se mencionara anteriormente.

Los temas «Internos», que representan sólo el 5 % de los expedientes presentados en el concejo municipal están relacionados significativamente con los informes enviados por el Tribunal de cuentas, las propuestas de cam-

## Temas de Interés Municipal 1983-2015



**Cuadro N° 8**

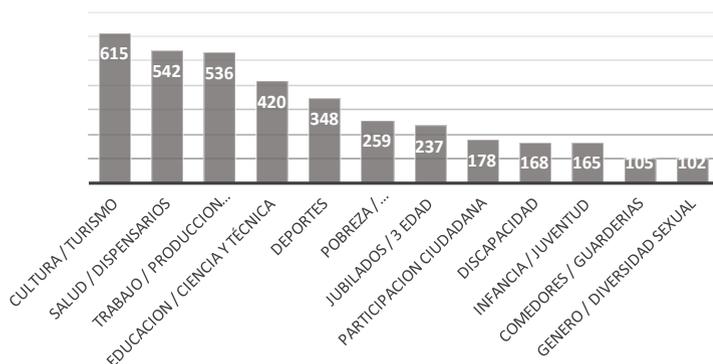
bios y modificaciones en el reglamento interno de funcionamiento, pedidos de licencias o ausencias de concejales a las sesiones por distintos motivos, informes enviados desde el Departamento ejecutivo, y pedidos de cumplimiento de normativas aprobadas.

### **La cuestión social en la agenda legislativa local**

A simple vista, según los datos relevados y que se presentaron en el cuadro N° 3 solo el 9 % (3675 expedientes) corresponden a lo que se denominó en la clasificación elaborada como «temas sociales». Esto, en primera instancia acompaña a la idea sostenida por Soldano y Beretta (2020), que la política social en la ciudad se configuró «desde arriba», adecuándose generalmente a los lineamientos, estrategias y recursos que bajaban del gobierno nacional y del provincial, constituyéndose una política social PARA la ciudad y en menor medida DESDE la ciudad. La mayoría de las cuestiones sociales que se enuncian en los proyectos están marcadas por el contexto nacional y sus problemáticas.

A partir de la restauración democrática el gobierno local, especialmente desde el departamento ejecutivo (o la denominación más extendida como municipalidad) desarrolló algunas intervenciones sociales con grados variables de visibilidad y efectividad. De los primeros temas de la agenda social relacionados a la problemática habitacional, la cuestión alimentaria y socio-sanitaria, hasta los más cercanos como los jardines maternos, las escuelas de trabajo y los programas de revitalización sociourbanos (Soldano, Beretta y Marzioni, 2018).

Sociales 1983-2015 (3675 expedientes)



**Cuadro N° 9**

En este marco el Concejo Municipal intentó incidir en la agenda a partir de la publicación de temas solo de manera marginal sobre la cuestión social. No obstante se pueden realizar algunas lecturas en clave analítica sobre la participación legislativa en la problematización de las políticas sociales de la ciudad.

Los «temas sociales» analizados a partir del archivo del Concejo están desagregados en distintos subtemas según cantidad de expedientes y dan cuenta, a diferencia de los temas urbanos, de una importante dispersión como se muestra en el Cuadro N° 9.

Esta distribución de subtemas en la clasificación, aunque con pequeños cambios y con algunas variaciones en términos cuantitativos se mantienen de forma regular en los distintos momentos históricos. Las cuestiones sobre Cultura, Salud, Trabajo y Educación en todas las etapas fueron las que más se identificaron (Ver Cuadros N° 10, 11, 12 y 13). No obstante, es de destacar que una gran proporción de los expedientes relacionados con Cultura (y en mucha menor medida con Turismo) están iniciados por actores de la sociedad civil, proponiendo acciones particulares y localizadas de baja escala. Otras propuestas giran en torno a la organización de eventos culturales y masivos en la ciudad o cuestiones relacionados a pedidos de informes o con los museos y organismos culturales dependientes del gobierno municipal.

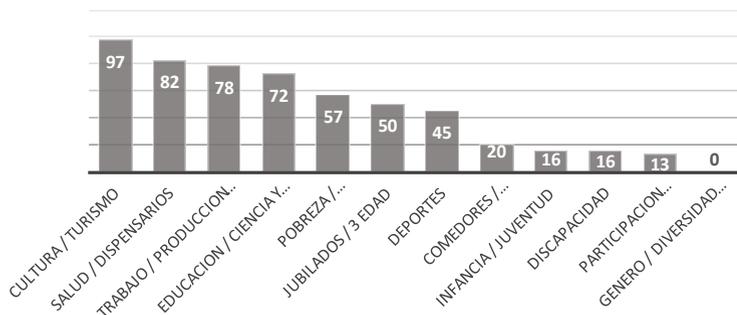
Los proyectos vinculados a la salud pública también estuvieron presentes en el ámbito legislativo, a pesar que el sistema de salud es, en su totali-

dad competencia del gobierno provincial. De hecho, una gran cantidad de proyectos solicitaban al ejecutivo municipal que gestione ante el gobierno provincial la creación o ampliación de «dispensarios» o «salitas de primeros auxilios» (esta es la denominación más recurrente en los proyectos), la dotación de mayor personal o médicos especialistas en determinadas instituciones de salud, por lo general en barrios periféricos de la ciudad. Por otro lado, otros proyectos solicitaban que se realicen las gestiones pertinentes para la ampliación del calendario de vacunas obligatorias; para garantizar la provisión de medicamentos en los hospitales provinciales en la ciudad; y actividades de visibilización y conmemoración en la lucha contra alguna enfermedad, como así también propuestas de creación de programas municipales específicos sobre prevención y educación para la salud.

Con respecto a los expedientes vinculados a «Trabajo», una importante cantidad está relacionada a cuestiones del ex frigorífico municipal a través de pedidos de informes, conflictos salariales, propuestas de modernización, y la posterior privatización. Por otro lado, se destaca desde fines de los años 80 un cúmulo de expedientes que giraron en torno al trabajo informal, especialmente a las diversas ferias que existieron en la ciudad. En cambio después de 2001, los proyectos convergen en pedidos de informe sobre distintos planes de empleo especialmente «bajados» desde Nación, y diversas propuestas relacionadas al gran problema del desempleo en la ciudad. En esta temática entonces, la mayoría de los expedientes fueron pedidos de informes o solicitudes para realizar gestiones sobre la implementación de políticas al gobierno provincial. El trabajo informal estuvo también en la mira de distintos proyectos como algo a resolver, mencionando a los changarines, cuida coches, vendedores ambulantes, y más recientemente los limpiavidrios, como los sectores a atender. Cabe resaltar que en la etapa 2001-2006 dentro de los temas sociales, el subtema de trabajo fue el de mayor identificación.

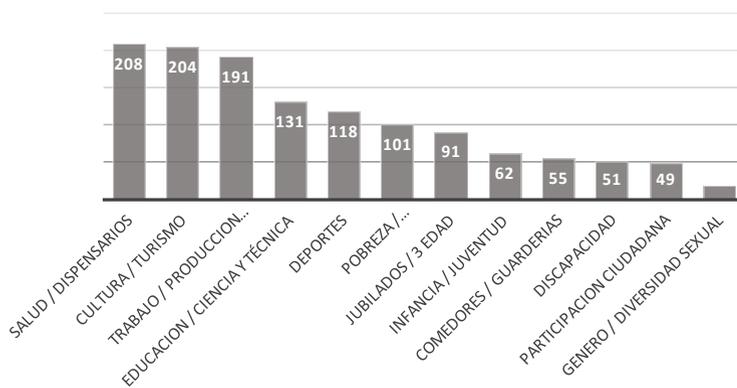
Con respecto a los temas de educación, se da una lógica similar. Abundan los proyectos realizados por concejales como forma de materializar reclamos de los vecinos de ciertas zonas, en general periféricas de la ciudad, y demandando al Ministerio de Educación provincial el aumento de cargos docentes, creación de cargos docentes de disciplinas especiales, pedidos de informes sobre problemas de infraestructura escolar y comedores escolares entre los más importantes. Otro grupo de proyectos se dirigen directamente al Fondo de Asistencia Educativa (FAE) solicitando pequeños arreglos u obras a determinadas escuelas.

Temas Sociales 1983-1989 (546 expedientes)



**Cuadro N° 10**

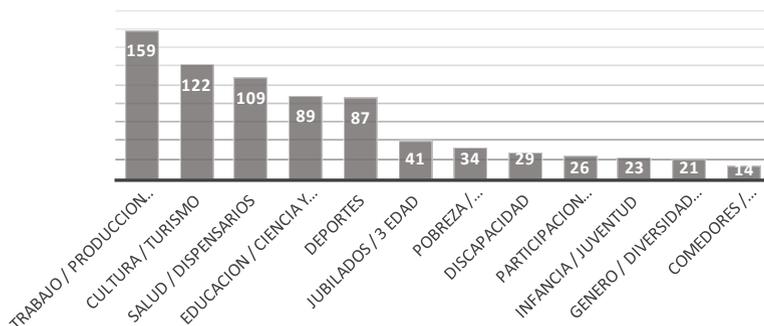
Temas Sociales 1990-2000 (1279 expedientes)



**Cuadro N° 11**

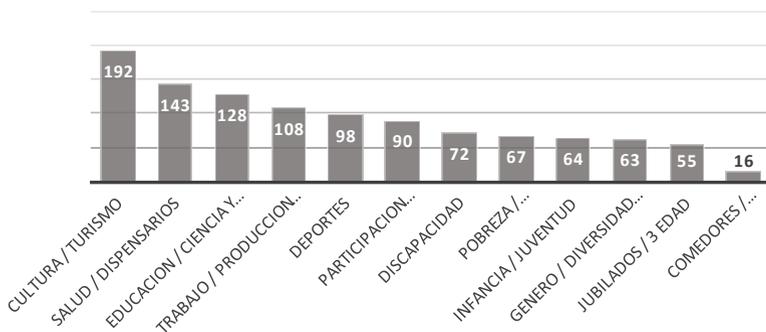
Los otros temas que formaron parte de la agenda social del Concejo Municipal en general son propuestas fragmentadas, localizadas en sectores periféricos de la ciudad y posicionamientos político institucionales sobre ciertas cuestiones. En este sentido, se destaca a partir del análisis de los expedientes cómo la cuestión social fue conceptualizada y problematizada mayoritariamente desde una mirada sectorial. Cuestiones como disca-

Temas Sociales 2001-2006 (754 expedientes)



**Cuadro N° 12**

Temas Sociales 2007-2015 (1096 expedientes)



**Cuadro N° 13**

pacidad, deportes, infancia y juventud, y tercera edad estuvieron presentes, aunque de manera marginal, durante todo el período analizado.

Entre las cuestiones sociales en términos de ciclo de vida de las poblaciones se encontraron proyectos que plantean la relación pobreza–niñez, y en este marco se recuperan propuestas de ampliación o creación de merenderos y comedores. A principios de los años 80 surgieron varias deman-

das, pedidos de informes y críticas reclamando mayor vinculación entre el gobierno nacional y el local en el proceso de implementación del Plan Nacional Alimentario (PAN). Con respecto a los jubilados, en todas las etapas se reflejan varios expedientes. No obstante, la gran mayoría de ellos está vinculada a la caja de jubilaciones y pensiones de los empleados municipales.

A partir de mediados de la década del 2000 comienza a tener una mayor incidencia en la agenda social las cuestiones de violencia de género y los dispositivos de participación ciudadana. En relación con esto último, se destaca un mayor caudal de expedientes a partir de la implementación de las sesiones del concejo municipal en los barrios que permitió que vecinos en forma individual o como representantes de alguna organización de la sociedad civil (en su mayoría vecinales) pudieran presentar propuestas en el organismo legislativo. Esta experiencia, valorada por la mayor cercanía que genera entre el poder político y la sociedad civil, en términos de proceso de producción de políticas públicas, no hace otra cosa que reproducir los procesos de fragmentación de la ciudad. Las sesiones en los barrios provocó una producción considerable de proyectos a escala microterritorial. La demanda más escuchada estuvo relacionada al mayor bienestar o mejor calidad de vida, en los que se integraban cuestiones de salud, urbanas, de seguridad, de mejoramiento de espacios públicos. Este proceso entonces promovió el reforzamiento de una visión fragmentada de la ciudad, haciendo foco en la particularidades a escala micro barrial por sobre una mirada integral como ciudad.

## **Reflexiones finales**

El relevamiento y análisis del archivo del Concejo Municipal, permitió en primera instancia complementar la reconstrucción de la política social en la ciudad (a partir del estudio de los distintos sectores sociales) en el marco del proyecto de investigación, dado que es escaso en este tipo de indagaciones contar con la información y con el análisis de la producción de un cuerpo legislativo local en el proceso de hechura de políticas sociales.

En cuanto a los principales temas que abordó el Concejo Municipal en esta amplia periodización temporal (1983–2015) se puede identificar un predominio absoluto de las cuestiones denominadas urbanas y relacionadas con las funciones tradicionales de un gobierno local que suelen resumirse en Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL). A esto se le suma la función de regulación, o mejor dicho de regulador de excepciones especialmente en

la autorización o no de excepciones en el pago de tasas o para el funcionamiento comercial o industrial fuera de la normativa. Además, es para resaltar que la gran mayoría de los proyectos integrales a escala de ciudad (normas de ordenamiento territorial, de usos de suelo, planes estratégicos sectoriales, entre otros) provienen del Departamento Ejecutivo y no del Concejo Municipal, aunque si en última instancia tiene la potestad de su aprobación.

La cuestión social, ha sido abordada por el Concejo Municipal de manera marginal o secundaria. Esta afirmación puede sostenerse en primer lugar, a partir del análisis cuantitativo resultando los expedientes sobre temas sociales solo un 9 % del total. En segundo lugar, los tradicionales sectores de la política social como salud, trabajo y educación resultan competencia del gobierno provincial. En este sentido, el gobierno local tendió históricamente a dejar en manos del gobierno provincial y nacional los grandes temas de política social.

En otro orden, y a partir del análisis de la totalidad de los expedientes presentados en el Concejo Municipal se pudo comprobar la importancia que asumió la productividad de proyectos en términos cuantitativos como base de la lógica performática de acumulación política de los concejales. Los proyectos presentados se convierten en la materialización de los reclamos y demandas que reciben de los ciudadanos. La rendición de cuentas como mediadores políticos se resuelve en la cuantificación de temas abordados.

Queda claro que la cuestión social no ha sido desde la recuperación democrática un tema central en la agenda política local especialmente desde el ámbito legislativo, pero sí estuvo marcada como parte integrante y constituyente de los procesos nacionales y provinciales. En este sentido, el análisis del archivo del Concejo Municipal en articulación con otras fuentes y bases empíricas locales permitirá contribuir a una indagación «desde abajo» produciendo interpretaciones genuinas desde y para la ciudad, subsanando algunos vacíos de investigaciones empíricas sobre política social a nivel subnacional.

## Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez Navarro, F. y Gaza Cantú, V. (Comps.) *Políticas públicas y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa / EGAP
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública, Vol. III, México, DF: Porrúa.
- CABRERO MENDOZA, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes, *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, N° 2, segundo semestre.
- CANELO, P. (2011). Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989, *PolHis Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, Año 4, Número 7, primer semestre, Argentina.
- CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA FE (1987). *Libro de oro del Honorable Concejo Municipal*.
- DE RIZ, L. (1984). Argentina: ni democracia estable ni régimen militar. En Oszlak, O. (Comp.) *«Proceso», crisis y transición democrática / 2*. Argentina: Centro Editor de América Latina.
- DÍAZ, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. En Venesia, J.C. (Comp.) *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario: FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional.
- DÍAZ, C. (2014). Introducción. En Díaz, C.; Galano, N. y Curti, G. (Comps.) *Miradas de Políticas Públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Facultad de Ciencia Política y RRH, Grupo Política y Gestión.
- GARCÍA DELGADO, D. (1984). Nuevos patrones de participación política en procesos de transición a la democracia: el caso argentino. En Oszlak, O. (Comp.) *«Proceso», crisis y transición democrática / 2*. Argentina: Centro Editor de América Latina.
- GOFFMAN, E. (2009). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. 2da ed. en español. Argentina: Amorrortu Ediciones.
- GUTIÉRREZ, R. Y ALONSO, G. (2016). La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos. En Alonso, G.; Gutiérrez, R.; Merlinsky, G. y Besana P. *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación. Políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. Universidad Nacional de Gral. San Martín.
- JAIME, F.; DUFOUR, G.; ALESSANDRO, M. Y AMAYA, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- LANDAU, M. (2014). Representación y profesión política en Buenos Aires: la figura del concejal durante el siglo XX, *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, N° 74 primer semestre. Perú: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- LANDAU, M. (2019). Jerarquías sociales y políticas. Un estudio en Buenos Aires y Santa Fe, *Estudios Sociológicos*, Vol. 37, Núm. 109, enero-abril, El Colegio de México.

- MEDELLÍN TORRES, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile: CEPAL.
- MORRESI, S. Y VOMMARO, G. (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- NIESCIEROWICZ, M.J. Y SCOTTA, E. (2015). Conjeturas sobre las trayectorias de los concejales en la ciudad de Santa Fe en el periodo 2007–2013, XIX Encuentro de Jóvenes Investigadores, Universidad Nacional del Litoral.
- O'DONNELL, G. (2015) [1993]. Estado, democratización y ciudadanía. En Acuña, C. (Dir.) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Argentina: CAF (Corporación Andina de Fomento).
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (2008). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- PORTANTIERO, J.C. (1984). Condiciones para un nuevo pacto institucional en la Argentina. En Oszlak, O. (Comp.) «Proceso», crisis y transición democrática / 2. Argentina: Centro Editor de América Latina.
- ROTH DEUBEL, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SABATIER, P. (2010). Se necesitan mejores teorías. En Sabatier, P. (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto Modernización del Estado.
- SCARTASCINI, C.; SPILLER, P.; STEIN, E. Y TOMMASI, M. (2011). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En Scartascini, C.; Spiller, P.; Stein, E. y Tommasi, M. (eds.) *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington: BID.
- SKOCPOL, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, *Zona Abierta* N° 50. España: Fundación Pablo Iglesias.
- SOLDANO, D. Y BERETTA, D. (2020). Momentos y procesos de la política social en el nivel subnacional. La ciudad de Santa Fe (1983–2016). En Soldano, D. (Dir.) *La política social en la ciudad de Santa Fe. Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales (1983–2016)*. Colección Ciencia y Tecnología. Santa Fe: Ediciones UNL (en prensa).
- SOLDANO, D.; BERETTA, D. Y MARZIONI, S. (2018). La producción multiescalar del bienestar. Aportes para la comprensión del nivel subnacional desde el caso santafesino; ponencia presentada en la IV Reunión de la Red de Políticas Subnacionales. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- VOMMARO, G. Y GENÉ, M. (Comps.) (2017). *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Argentina: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.

## Diego Beretta

Licenciado en Ciencia Política, Magister en Gestión Pública y Doctorando en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Profesor Adjunto de Trabajo social, organización y gestión institucional (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral) y Asociado de Estado y políticas públicas (FCPOLIT, UNR). Integrante del proyecto CAID «Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la Ciudad de Santa Fe (1983–2016)».

## Matías Bustamante

Estudiante avanzado de las carreras de Trabajo Social y Abogacía. Participa como estudiante del proyecto CAID «Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la Ciudad de Santa Fe (1983–2016)». Participó en distintos proyectos de extensión de interés social (PEIS) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional del Litoral.

---

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Diego Beretta y Matías Bustamante

«EL ROL DEL CONCEJO MUNICIPAL EN LA HECHURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA RECONSTRUCCIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN LA CIUDAD DE SANTA FE (1983–2015)», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 10, número 21, Santa Fe, República Argentina, 2020, pp. xx.