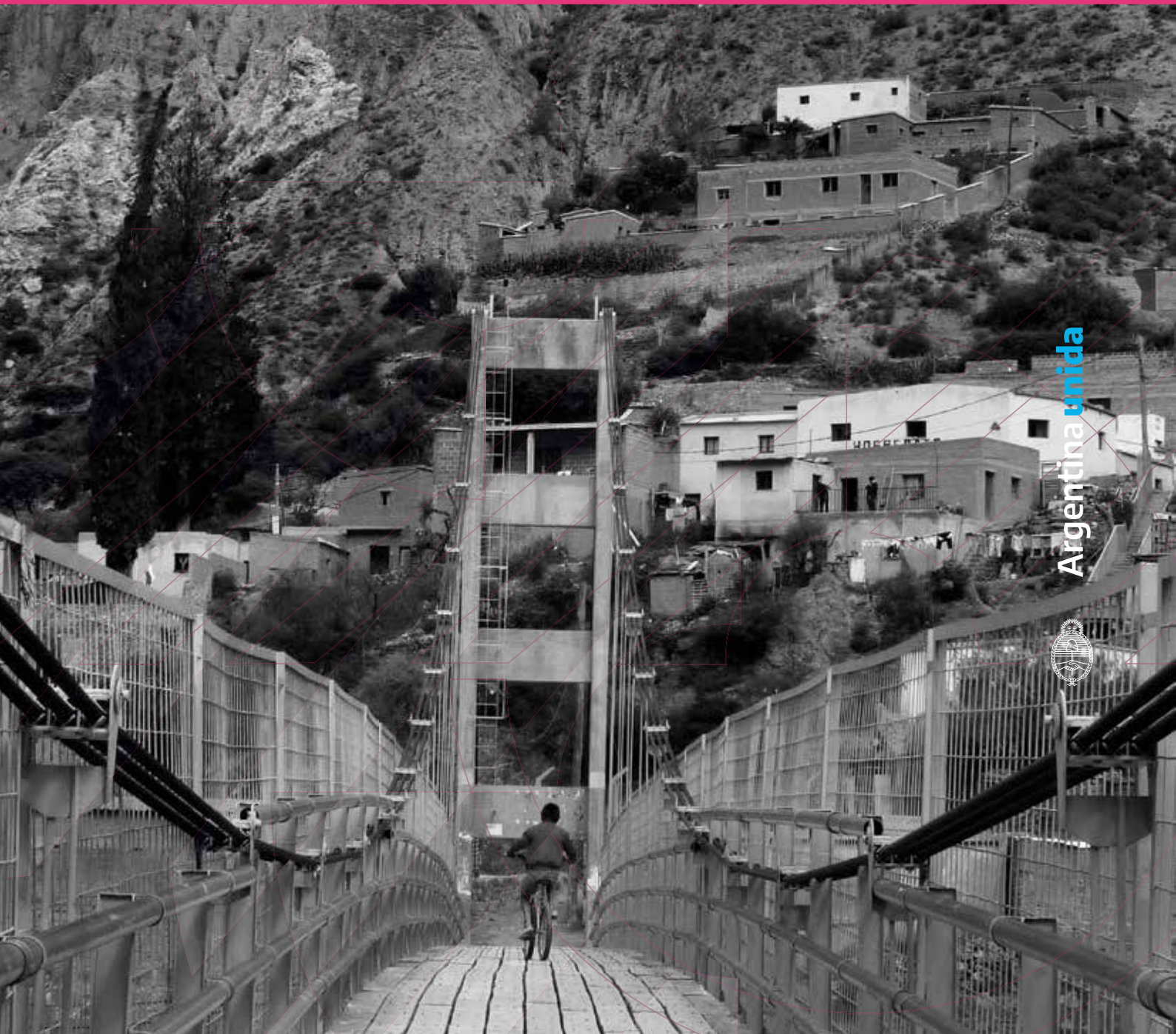


Gobierno, administración y políticas públicas

Nación, provincias y municipios



Argentina **unida**



editorial

Facundo Sassone
Coordinador general

María Andrea Cuéllar Camarena
Coordinadora académica

**Pablo Vásquez, Tomás Ottavis Arias,
Andrés Imperioso, Pablo Rodríguez Masena,
Natalia Nierenberger, Gastón De Luca y Martín Raimundo**
Autores y autoras de contenido

María Agustina Díaz
Coordinadora de edición

**Daniela Drucaroff
Josefina Rousseaux
Tomás Litta**
Editores y correctores de contenido

Lía Ursini
Diseño, diagramación, ilustración

Leandro N. Alem N° 168, 5to Piso CABA [CP C1003AAP]
Tel.: 011 - 4346-1545 | incap.institucional@mininterior.gob.ar

autoridades

Alberto Fernández
Presidente de la Nación

**Cristina Fernández
de Kirchner**
Vicepresidenta de la Nación

Wado de Pedro
Ministro del Interior

Hernán Brienza
Titular del INCaP

Seguinos para
estar al tanto sobre
cursos y capacitaciones



INCaPminterior

Índice

Prólogo Institucional página 5

Capítulo 1: Una aproximación a la idea de gobierno página 9

- 1.1. El concepto de gobierno
- 1.2. Diferencias entre Gobierno, Estado, burocracia y administración
- 1.3. Formas de interpretar el Gobierno: como conjunto de actores, de instituciones y de funciones

Capítulo 2: Gobierno, división de poderes y representación página 15

- 2.1. Introducción
- 2.2. La visión de Montesquieu
- 2.3. La influencia de los Estados Unidos y de la Revolución francesa

Capítulo 3: Las formas de gobierno en América Latina: presidencialismo, parlamentarismo y forma mixta página 19

- 3.1. Conceptualizaciones clásicas
- 3.2. Régimen presidencial
- 3.3. Régimen parlamentario
- 3.4. Sistema mixto o semipresidencial
- 3.5. Debates sobre la mejor forma de gobierno para América Latina

Capítulo 4: El federalismo argentino: ¿cómo se da la relación entre Nación, provincias y municipios? página 26

- 4.1. Introducción
- 4.2. Argentina: una democracia representativa, republicana y federal
- 4.3. Federalismo significa autonomía, pero en el marco de límites constitucionales
- 4.4. El régimen municipal argentino
- 4.5. Alcance de la autonomía municipal
- 4.6. Autonomía municipal en la Constitución Nacional actual
- 4.7. Federalismo y reforma constitucional de 1994
- 4.8. ¿Cuánto aportó realmente al federalismo la reforma de 1994?
- 4.9. Consideraciones finales

Capítulo 5: Municipios argentinos: su gravitación para el fortalecimiento democrático y federal página 36

- 5.1. Introducción
- 5.2. El Municipio: orígenes y evolución histórica
 - 5.2.1. Municipio: definición y elementos constitutivos
 - 5.2.2. Marco jurídico. Los municipios en la Constitución Nacional, las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales
- 5.3. Sistema político municipal. Interacción político-gubernamental y vecino-ciudadano
 - 5.3.1. Representación política a nivel comunal. Relaciones entre Estado, gobierno y sociedad civil. El rol del concejal y consejero escolar
 - 5.3.2. Gestión burocrática administrativa local. Nuevas responsabilidades
- 5.4. Participación ciudadana. Nuevos roles y representaciones locales
 - 5.4.1. Centralismo vs. federalismo. Fortalecimiento municipal y descentralización. El rol del municipio en la actualidad
 - 5.4.2. Intervención de los vecinos en la planificación, la ejecución y el control de las acciones de gobierno. Implicancia de las instituciones intermedias. El municipio y el vecino.

5.5. Identidad local. Su contribución en el forjamiento de la identidad nacional

5.5.1. Herramientas de coordinación local, provincial, regional y nacional

5.5.2. Implicancia de los ciudadanos locales como productores de cultura democrática y su ponderación en las decisiones nacionales

5.5.3. Cultura de la convivencia y la tolerancia. Obstáculos, resistencia y escepticismo. Nuevos desafíos en un mundo globalizado. El denominado “vecindario global”

Capítulo 6: Desarrollo local y gestión asociada página **54**

6.1. Introducción

6.2. Fortalezas de los municipios como actores de desarrollo

6.3. Necesidad de recursos económicos, la gran limitación de los gobiernos locales

6.4. ¿Cómo superar estas limitaciones?

6.4.1. El desarrollo local: concepto, supuestos y claves

6.4.2. Claves para avanzar en un adecuado desarrollo local

6.4.2.1. Definir un perfil social-productivo para la comunidad

6.4.2.2. Detectar fortalezas y capacidades endógenas

6.4.2.3. Desarrollar diagnósticos

6.4.2.4. Poseer recursos humanos calificados e innovadores

6.4.2.5. Trabajar desde la articulación interinstitucional

6.4.2.6. No temerle a la participación ciudadana

6.4.2.7. Generar capacidad institucional territorial

6.4.3. Los desafíos del desarrollo local

Capítulo 7: Gobierno Abierto página **61**

7.1. Aproximación conceptual

7.2. Marco de referencia global y principios del gobierno abierto

7.3. Gobierno abierto y gobierno electrónico: conceptualización e implicancias

7.4. Implicancia de gobierno electrónico

7.5. Conclusiones y desafíos

7.5.1. ¿Es posible pensar el paradigma de gobierno abierto en nuestro país?

7.5.2. ¿Gobierno abierto o Estado abierto?

Capítulo 8: Herramientas para la gestión de lo local

¿Cómo construir un proyecto operativo? página **67**

8.1. Introducción

8.2. Iniciativas e instrumentos básicos en la gestión municipal

8.3. ¿Qué es un proyecto operativo?

8.4. ¿Cuáles son las etapas que integran la formulación de un proyecto?

8.4.1. Diagnóstico

8.4.2. Planificación

8.4.3. Ejecución

8.4.4. Evaluación

Bibliografía página **74**

Capítulo 9: Anexos página **77**

Prólogo Institucional

El desafío de cualquier agencia del Estado dedicada a las tareas de formación o capacitación, contiene siempre el problema de la delimitación de los contenidos, los emisores y los destinatarios. En el caso propio del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP) el reto es aún mayor, porque a las cuestiones mencionadas hay que sumarle algunas especificidades: los límites de “lo político”, la amplitud de lo ideológico, la universalidad del saber, es decir, el hecho de que la ciudadanía está compuesta por individuos sujetos de conocimiento, práctico o teórico, en mayor o en menor medida.

Pensar la capacitación o formación política desde el Estado, entonces, consiste en responder primero ¿por qué y para qué hacerlo?, ¿con qué objetivos, con qué limitaciones y legitimidades? Y también ¿por qué el Estado debe formar o capacitar a los ciudadanos y no es ésta una esfera del mundo de lo privado?

En el INCaP creemos que un Estado tiene el derecho y la obligación de capacitar, de formar, o mejor dicho de *intercapacitar*, de *interformar*, lo que significa, teniendo en cuenta la subjetividad de quienes participan de estas experiencias, un intercambio de saberes y conocimientos, desde una posición simétrica. Pero también creemos que esa formación debe ser honesta y transparente, plural, democrática, pero no aséptica, ni irreflexiva sino propositiva. Porque “lo político”, entendido como distribución de poderes en una sociedad, nunca es desideologizado. La formación política que promete neutralidad no es otra cosa que la imposición de una sola ideología. En el INCaP estamos convencidos de que la democracia consiste en ofrecer una pluralidad de alternativas y, al mismo tiempo, ofrecer líneas propias de pensamiento.

¿Cuáles son esas líneas? Sencillas: En el INCaP trabajamos para aportar a la continuidad de una Argentina productiva, con un modelo económico de agregación de trabajo, que sea democrática, plural, moderna en sus valores y sus métodos, que se ajuste al respeto de los derechos humanos, que corrija las desigualdades individuales, de género, colectivas, que fomente el federalismo y que sobre todo, apueste al desarrollo con inclusión social permanente.

Por último, sabemos que la formación y el conocimiento no son imprescindibles para hacer política. También, que un ciudadano formado no necesariamente es mejor político que alguien que no lo es. La intuición, la sensibilidad, el carácter, el carisma y el don de administración de poder no se enseñan en los libros. Pero estamos convencidos de que la formación individual y colectiva mejora la cultura política de un país. En eso sí creemos: en la posibilidad de que la capacitación mejore las formas de la acción, del diálogo, en un país que está más acostumbrado al insulto que a la palabra, a la denuncia falsa que a la argumentación. Creer en la formación es creer en la política.



Lic. Hernán Brienza
Titular del INCaP

Gobierno, administración y políticas públicas

Nación, provincias y municipios

Prólogo

Por Tomás Ottavis Arias¹

Aprender a gobernar es una responsabilidad y por ello, en el marco de la capacitación política integral que propone el Instituto Nacional de Capacitación Política, es imprescindible abordar contenidos estrictamente vinculados a la gestión y administración pública como a la naturaleza y las formas de gobierno.

Partimos de la premisa de que en los últimos años la sociedad se ha transformado velozmente y, con ella, las demandas de sus habitantes, las cuales se complejizan con el paso del tiempo. Por ello, **resulta de vital importancia contar con administraciones gubernamentales profesionalizadas que puedan dar respuestas simples a problemas complejos, con efectos positivos sobre la sociedad, especialmente en aquellos que por su condición vulnerable requieren de respuestas inmediatas.**

En este marco, es fundamental que la profesionalización de la administración pública se adecue a los tiempos que corren, siendo consciente de que los problemas son procesos, y como tales requieren la acción de diversas disciplinas para dar soluciones concretas, eficaces e integrales.

Además, se considera fundamental darle a la formación política un aspecto ético. Esto quiere decir que no puede reducirse a la sistematización de información, sino que también debe proponer una reflexión crítica y colectiva sobre nuestro actuar, para transformarse en acciones que generen efectos positivos en la sociedad.

La formación funda la posibilidad de transformar aquello que parece imposible volviéndolo posible, no como meros deseos sino como la construcción de sociedades más igualitarias. Por ello, es preciso entender a la formación como un concepto político.

1. Licenciado en Ciencias Políticas (UCA), Magister en Gestión Pública (Universidad Complutense de Madrid) y doctorando en Gobierno y Administración Pública. A su vez me especialicé tanto en Estudios Internacionales y Cooperación Internacional como en Gestión y Técnicas Legislativas (UNPAZ). Me he desempeñado en diferentes áreas gubernamentales del Estado; con experiencia en relaciones exteriores y bilaterales trabajando en organizaciones multilaterales. En el área académica fui docente en Administración Pública y Ciencias Políticas en diferentes universidades. Actualmente soy asesor en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación.

A su vez, quienes cobran un rol fundamental en lo que hace a la formación política son los jóvenes, aquellos que se encuentran vinculados al constante avance de la sociedad. En este sentido, la importancia de generar cuadros jóvenes radica en la posibilidad de sentar bases más sólidas en el entramado institucional del sistema democrático, con la proliferación de liderazgos que representen los valores sistémicos y que, además, encuentren puntos de convergencia sobre asuntos de Estado, como la política de Derechos Humanos o la continuidad de políticas públicas esenciales para la convivencia pacífica, como la Salud, la Educación y la Seguridad Interior.

De este modo, el cuadernillo sobre gobierno, administración y políticas públicas, se compone de un esquema multidisciplinar que incluye el análisis de las diversas variables que hacen a la política en general y a la función pública en particular, teniendo en cuenta el alto grado de importancia que la actualidad dirige a la profesionalización para la gestión pública de calidad.

Resulta de vital importancia entender las formas en que nos organizamos como sociedad, la cual a su vez significa ahondar sobre el concepto de gobierno, para comprender las diferentes formas en las que se puede organizar una sociedad en determinado territorio nacional.

A su vez, pensar en el concepto de gobierno genera el debate sobre la distinción entre éste y el concepto de Estado y, a su vez, sobre la relación que existe entre gobierno, administración y burocracia, elementos que caracterizan y componen a la gestión gubernamental. Además, en la gestión del Estado existen interacciones entre diversos actores e instituciones que aportan a la conducción estatal.

Entender la forma en que se desarrolla un gobierno y los actores que forman parte de éste resulta fundamental para poder pensar en una gestión del Estado que genere políticas favorables a la población con el fin último de lograr una sociedad más justa e igualitaria.

En este sentido, el cuadernillo de gobierno abordará la definición del concepto de gobierno, sus principales características y las formas que existen y existieron a lo largo de la historia. No obstante, el cuadernillo resultaría insuficiente si sólo se apuntara a conocer las definiciones y formas de gobierno, por lo que también resulta de vital importancia entender cómo es que ese Gobierno transforma sus voluntades en acciones concretas, por lo que es necesario introducir el concepto de políticas públicas.

Gobernar es decidir y las decisiones públicas no están exentas de dilemas y complejidades. En este sentido, es importante destacar a las políticas públicas como los proyectos y conjuntos de actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con fines de satisfacer las necesidades de la sociedad. De este modo, decidir significa también entender la necesidad de contar con acciones, medidas regulatorias, leyes, y prioridades de gasto sobre un tema, que serán promulgadas por una entidad gubernamental y que tendrán efectos sobre la población.

En un Estado que pretende estar cerca de sus ciudadanos y generar políticas con efectos positivos en la sociedad, es fundamental contar con un integral y correcto abordaje de las políticas públicas, teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio y población que se verá beneficiada por la medida generada.

Considerando como función vital la potenciación y el desarrollo de una sociedad más igualitaria en lo que refiere a derechos y distribución de recursos económicos, es fundamental contar con un correcto proceso de formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Hasta aquí se podría entender cómo el Gobierno funcionó tradicionalmente en lo que hace a sus formas y al desarrollo de políticas públicas. Pero el tiempo pasa y, con él, se generan constantes cambios sobre el concepto de gobierno en general así como transformaciones en el vínculo entre ciudadanía y Gobiernos.

En este sentido, una de las grandes innovaciones que nos trajo el Siglo XXI a los Gobiernos tiene que ver con la introducción del concepto de gobierno abierto, el cual, si bien a primera vista puede presentarse como un desafío, lo cierto es que resulta una oportunidad y un instrumento para fortalecer el sistema democrático.

Mejorar la transparencia y el acceso de los ciudadanos a la información pública resultan las dos características principales del gobierno abierto. Dicho de otro modo, un gobierno abierto es aquel que abre el gobierno – y sus estadísticas – a los ciudadanos y que pone a disposición los datos e información relacionada a la administración pública.

Teniendo en cuenta esta descripción del concepto de gobierno abierto es que se lo considera una oportunidad para acercar al Estado con la sociedad civil, pudiendo funcionar como un elemento fortalecedor de la democracia y al mismo tiempo como la forma en que los ciudadanos pueden ejercer un control más cercano de la actividad gubernamental.

En este sentido, es una responsabilidad de los Gobiernos trabajar para ampliar y reforzar la transparencia facilitando el acceso a la información pública, generando espacios de participación y colaboración ciudadana.

Por lo dicho anteriormente, **el cuadernillo sobre gobierno ahondará sobre las variables de análisis previamente mencionadas, las cuales, en su análisis integral nos permitirán entender qué es un gobierno, cómo desarrolla sus voluntades en acciones concretas y cómo se ha ampliado su concepción en los últimos años, brindando una nueva posibilidad de fortalecimiento en el vínculo con la ciudadanía.**

Se espera que el recorrido a través de la propuesta bibliográfica y las temáticas abordadas a lo largo del cuadernillo de gobierno hayan resultado un aporte de construcción y crecimiento para los participantes de este Programa, a partir de la formación de un espacio de reflexión y comprensión sobre las diversas variables que componen a la política en general y a la administración pública en particular.

1.

Una aproximación a la idea de gobierno

Por Pablo Vázquez²

1.1. El concepto de gobierno

Se entiende que la idea de gobierno es una de las más longevas dentro del estudio de la Ciencia Política, siendo central desde el esbozo de la teoría política en la civilización helénica. De esta forma, en la historia del pensamiento político, la idea de gobierno se encuentra estrechamente relacionada con la definición de política.

La difusión del concepto de **democracia**, luego de la independencia norteamericana y la Revolución francesa, planteó **repensar el rol del pueblo y su interpelación a los gobernantes, en el marco de la idea rousseauiana de voluntad general, teniendo a estos últimos como representantes de la comunidad**. Atrás quedaba la idea del derecho divino de los reyes y demás consideraciones que dejasen al margen al pueblo.

“Así, como señala Jacques Lagroye, la política designa al conjunto de actividades y prácticas sociales que se relacionan directamente con el gobierno de una sociedad, esto es con la instancia encargada de la organización y dirección de una sociedad (...). Gobierno (...) no se trata – según Lagroye – de la instancia particular de los Estados contemporáneos encargada de tomar decisiones, hacer ejecutar leyes y conducir políticas, sino de los actos que tienden a organizar y conducir la vida en sociedad... se calificará al gobierno de político en la medida que afecta al conjunto de los individuos y grupos que conforman una sociedad organizada, disponer de un territorio, aplicar reglas de vida comunes y cuyos miembros realizan actividades variadas concebidas como aporte a la vida colectiva”³.

Otros consideran que la figura clave es la **clase dirigencial**, como sucede en el caso de Ernesto Palacio, quien afirma que:

“lo primero que salta a la vista es que cualquier régimen real de gobierno está constituido por una minoría de personas que ejercen la función dirigente sobre el resto de la comunidad. Aunque el uso del poder se le atribuya a un monarca absoluto o al pueblo soberano esa realidad domina y se impone sobre la ficción legal... Es lo que el sociólogo alemán Roberto Michels llama “la ley de hierro de la oligarquía”... **Todo gobierno humano sería, pues una oligarquía, despojada esta palabra de su implicaciones peyorativas y reducida a su significado etimológico de gobierno de unos pocos**”⁴.

2. Licenciado en Ciencia Política (UK). Doctorando en Comunicación (UNLP). Profesor Adjunto de Historia Política Contemporánea en la UCES. Mail: pabloadrianvazquez@hotmail.com

3. Sain, Marcelo Fabián (2007): *Notas de Ciencia Política: Esbozo de una sistemática social de la política*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, P. 110.

4. Palacio, Ernesto (1973): *Teoría del Estado*. Buenos Aires: EUDEBA, PP. 108 – 109.

Saliendo un poco del realismo político expresado por Palacio, una definición más concreta para abordar estos conceptos puede ser la siguiente:

“Se entiende al gobierno como el lugar o ámbito donde individuos e instituciones poseen autoridad para tomar decisiones, formular políticas públicas y conducir una sociedad. De esta manera, el gobierno expresa una relación entre dos sujetos colectivos: los gobernantes y los gobernados”⁵.

También se puede entender que “el gobierno designa al conjunto de las estructuras de toma de decisiones... esto nos lleva a conferirle carácter gubernamental tanto al poder ejecutivo como al legislativo... aquí se habla de “gobierno en sentido amplio” o “las instituciones de gobierno”. Así, éste es definido como el conjunto de órganos políticos a los que, institucionalmente, les está confiada la toma de decisiones políticas”. Y por el otro lado: “el término gobierno designa a un órgano particular de las estructuras de toma de decisiones, más específicamente, lo que el pensamiento liberal ha denominado como poder ejecutivo... Desde esta perspectiva, se habla de “gobierno en sentido estricto”⁶, ajustándose esta última consigna a una visión más restrictiva y concreta.

Desde esas cuatro perspectivas, algunas concurrentes y complementarias entre sí, se puede entender que el Gobierno es aquel que dirige la vida de una nación, por medio de mandatos, recomendaciones y con la cooperación -tácita o expresa- de los gobernados. El Gobierno ejerce sus acciones de forma racional, manda por medios de leyes y demás disposiciones de carácter general; pero también puede tomar otros tipo de decisiones como decretos, acuerdos, órdenes, instrucciones y decisiones administrativas, también amparadas bajo un marco legal.

Max Weber plantearía que el efecto fuerza, carisma, tradición y legalidad son elementos que, en tipos ideales, podrían manejarse de forma autónoma, pero que en la realidad dichos conceptos interactúan entre sí, dependiendo de cual prime en una determinada acción gubernamental. Dicha entidad, el Gobierno, se encarga de producir normas, ejecutar dichos ordenamientos e interpretar esas normas para su aplicación de la justicia, coexistiendo las esferas de lo legislativo, ejecutivo y judicial, en un acuerdo de división y equilibrio de poderes.



Max Weber en 1917.

5. Perogado, Mara y Zulcovsky, Florencia (2007): “Las formas de Gobierno”, en Aznar, Luis y De Luca, Miguel (coordinadores): *Política: Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Emecé, P. 154.

6. Zelaznik, Javier (2005): “Gobierno”, en Pinto, Julio (compilador): *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: EUDEBA, P. 254.

El Gobierno, además de contar con los atributos de soberanía, control del territorio, la posesión legítima del uso de la fuerza y el control impositivo de un país, necesita contar con autoridad. Es en este punto donde toma relevancia la necesidad de que un Gobierno sea legítimo, hecho que se lograría a partir de contar con una sociedad que cree en el sistema representativo y que, en efecto, se siente representada por sus gobernantes.

Es en esa sintonía donde se desprende la cuestión de la gobernabilidad, ya que dicho organismo –el Gobierno– debe mantener un equilibrio entre los intereses particulares de grupos y sectores (por ejemplo, grupos de presión) y las demandas sociales (estructurando su voz a través de la opinión pública).

Genéricamente se pone a la gobernabilidad como una cuestión dinámica, en constante evolución, fluctuando constantemente entre demandas de la comunidad y la capacidad del sistema político en general, a fin de que puedan ser respondidas de forma rápida y eficiente. En ello va una serie de acuerdos básicos que, implícita o explícitamente, plantea el compromiso de sectores en llevar adelante ciertas acciones en común por un período determinado.

La idea de los “intereses de Estado” que son permanentes, a veces choca con la “urgencia” de demandas eventuales o conceptos políticos en una determinada época que, como el tiempo, pierden eficacia y significación. Aquí juegan como factores la cultura política de una nación, las reglas – escritas y no escritas – en una comunidad y el rol estatal con sus acciones expresadas en políticas públicas concretas.

Distinto es el caso de la idea de gobernanza (en inglés *governance*), concepto que refiere a cómo el Gobierno construye y desarrolla sus decisiones a fin de arribar a un principio de orden político.

1.2. Diferencias entre Gobierno, Estado, burocracia y administración

Siguiendo lo dicho por Abal Medina (h) y Nejamkis –los cuales toman conceptos de Michael Mann y Max Weber– podemos definir al **Estado** como “un conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido que las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro para abarcar un territorio delimitado, y sobre el cual reclama el ejercicio del monopolio de la coerción física legítima, para garantizar un orden que sostiene una multiplicidad de relaciones insertas en una matriz político - social, la cual asigna probabilidades diferenciales a los actores protagonistas”⁷.

7. Abal Medina (h), Juan Manuel y Nejamkis, Facundo Patricio (2005): “El Estado”, en Pinto, Julio (compilador): *Introducción a la Ciencia Política*, Op. Cit, PP. 191 - 192.

Según dicha elaboración teórica debe considerarse la cuestión de la “propiedad privada” en el orden moderno, que “el control del Estado se convierte en un elemento central de la lucha política”, amén de que debe estar “legalmente estatuido” y que “desarrolla una serie de instituciones rutinarias, racionalizadas y formalizadas de gran alcance sobre sus ciudadanos y sus territorios”.

Dicho Estado, en una idea moderna, debe tener la capacidad de externalizar su poder, institucionalizar su autoridad, diferenciar su control con instituciones profesionalizadas y, finalmente, tratar de generar y/o internalizar una identidad colectiva.

A diferencia de esto, la **burocracia es una parte esencial del Estado moderno, en tanto poseedora de un saber específico: la cuestión técnica y formal de dicho ente**. Yendo a Mario O' Donnell, si el proceso de modernidad del Estado en el período contemporáneo de raíz capitalista “implicó un proceso de expropiación y concentración de los medios materiales de administración y coerción”, posteriormente “... ese proceso de expropiación desembocó en una tendencia hacia el desarrollo de un tipo particular de organización: la burocracia”. En ese sentido, para Weber, el Estado moderno en su forma ideal es el Estado burocrático. El desarrollo de una administración burocrática (...) implica entre otras características, una tajante división entre política y administración, reservándose para esta última “el saber profesional especializado”, así como la dominación de la “impersonalidad formalista: *sine ira et studio*”⁸. Lo cierto es que esta estructura permanente le da certidumbre y motoriza al Estado. Determina el “cómo” hacer, mientras el político plantea el “qué hacer”.

Por último, la **Administración constituye a aquellos funcionarios políticos, investidos de autoridad política, que ejecutan las políticas públicas, en interacción con los funcionarios de carrera**. Se entiende, entonces, que dicha Administración lleva adelante “decisiones, iniciativas o políticas públicas que abarcan desde una medida puntual, una acción gubernamental o la sanción de una norma hasta un programa integrado de actividades gubernamentales y administrativas, y que resultan de un proceso complejo de formulación y ejecución de decisiones que afectan los asuntos públicos... Toda política pública refleja, entonces, la actividad desarrollada por un Gobierno o, más específicamente, por la autoridad pública, aunque frecuentemente implica la intervención de ciertos sectores sociales y privados”.

De esta forma, esas acciones, en tanto prácticas de elaboración, formulación y ejecución de políticas públicas, tienden a estructurar un orden político y social en un momento histórico determinado.

8. *Ibidem*, P. 191.

9. Sain, Marcelo Fabián (2007): *Notas de Ciencia Política: Esbozo de una sistémica social de la política*, Op. Cit., PP 162 - 163.

1.3. Formas de interpretar el Gobierno: como conjunto de actores, de instituciones y de funciones

Volviendo a la idea de gobierno, podemos pensar tres formas -alternativas y complementarias a la vez- para abordar su análisis.

“El primero considera al Gobierno como conjunto de individuos que ejercen el poder de autoridad en un sistema político, esto es, las autoridades o, mejor aún, los titulares de los roles que poseen autoridad. El concepto aquí está centrado en determinados actores individuales o colectivos que ocupan los puestos de liderazgo político. El segundo abordaje considera al Gobierno como un conjunto de actividades vinculadas al proceso de toma de decisiones políticas. En este sentido el concepto se caracteriza por hacer referencia a funciones. Finalmente, desde un tercer abordaje, el término gobierno hace referencia a las instituciones a partir de las cuales se ejerce la autoridad, más concretamente, a las estructuras de toma de decisiones políticas”¹⁰.

En el análisis particular de cada perspectiva, el primero pivota sobre la noción de actores, en tanto los gobernantes que poseen poder de autoridad en un determinado orden político. Así vemos que **“el gobierno como conjunto de actores parte de una noción subjetiva del poder, y encuentra allí su fundamento y por ende la razón de la obediencia. Estos actores son aquí quienes ocupan puestos de autoridad en un orden político, y actúan sobre un conjunto determinado de individuos que por definición los supera en número”**¹¹.

En estos años la cuestión tendió a despersonalizarse, dando a la cuestión de “actores” una diferenciación entre autoridad y titulares de los roles de autoridad, donde vemos que el poder yace en el cargo más que en la persona, aun cuando ésta conlleve cualidades “tradicionales” y/o “carismáticas”, las cuales pueden ser muy valoradas en el llano de la comunidad política pero poco pueden hacer en la estructura de la administración de un Estado moderno.

En el segundo caso serán las funciones, es decir, **la toma de decisiones por medios públicos, ocupándose de la dirección de una comunidad. “El surgimiento y consolidación del Estado moderno ha permitido... identificar dos responsabilidades exclusivas y constantes: la tutela de la comunidad frente al exterior y el mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el interior”**¹². La tensión, en este caso, entre consenso y coerción, defendiendo nociones de objetivos de Estado, de carácter permanente, deben plantear formas de equilibrio entre la previsión y el uso de la fuerza, amén del ejercicio pleno en cuanto a distinguir política y administración para poder desarrollar de una mejor manera las funciones de gobierno.

10. Zelaznik, Javier (2005): “Gobierno”, en Pinto, Julio (compilador) (2005): *Introducción a la Ciencia Política*, Op. Cit., P. 246.

11. Perogado, Mara y Zulcovsky, Florencia (2007): “Las formas de Gobierno”, en Aznar, Luis y De Luca, Miguel (coordinadores): *Política: Cuestiones y problemas*, Op.Cit., P. 157.

12. *Ibidem*, P. 158.

En cuanto a la tercera perspectiva, se enlaza con las instituciones en tanto son construcciones u organizaciones sociales que tienen objetivos específicos. Por lo que el poder reside en las instituciones más que en las personas o en las funciones, en tanto "sólo ocurre en virtud de dar por sentado dos procesos previos: el primero remite al cambio en relación al titular de la soberanía, es decir, a la idea moderna y democrática de que el poder reside de manera indiscutida en el pueblo, y que los gobernantes o actores obtienen su poder de autoridad por delegación. El segundo proceso refiere a la impersonalización del mando, la diferenciación del control y la diversificación y especialización en órganos e instituciones. La juridización implica el monopolio legítimo de la violencia y la limitación formal al ejercicio del gobierno"¹³.

En este sentido, el gobierno se ubicaría (siguiendo un pensamiento que evolucionó de David Easton a Leonardo Morlino) en el marco de la *toma de decisiones*, dentro de las *estructuras de autoridad en el régimen político*, que a su vez integra -junto a los *titulares de roles con autoridad y la comunidad política*- el sistema político.

Así, el concepto de gobierno queda delimitado, finalmente, como el ámbito concreto donde se llevan adelante la toma de decisiones, por parte de las estructuras de autoridad, en el régimen político, el que integra el sistema político, y es un elemento constituyente primordial, como concepto más amplio y abarcador.

Finalmente, el amparo del ejercicio de gobierno debe estar basado en el marco legal principal que es la **Constitución Nacional**, como vértice de la *pirámide jurídica*, -que en el caso local, vía reforma constitucional de 1994, comparte el mismo nivel con los tratados internacionales sobre derechos humanos suscriptos por nuestro país-, *delimitando áreas y zonas de ejercicio del propio Gobierno en materia legal, dado la división y equilibrios de poderes, con sus pesos y contrapesos, para poder garantizar un ejercicio democrático, plural y -en nuestro caso- republicano.*

Desde el formalismo antiguo, las consideraciones empíricas en la modernidad, las concepciones del liberalismo europeo, el rol de las clases dirigentes de Mosca, pasando por su vinculación con el Estado, su interacción con la burocracia y la administración política, hasta la cuestión sistémica de Easton, todo esto ha servido para replantearse la idea de gobierno, a fin de entenderlo en el contexto del siglo XXI.

Por supuesto que está el marco legal y el de legitimidad, siguiendo al ya nombrado Weber, asociada a la legalidad de tinte racional, o racional legal - aquella idealizada por el alemán - donde el Gobierno debe tener en cuenta que esa legitimidad está en constante cambio y evolución, según contextos históricos de época.

Un gobierno apegado a la ley, al respeto de las instituciones y al cumplimiento de los mandatos constitucionales es la base para el desarrollo de un proyecto nacional con amplitud de miras, teniendo como horizonte un modelo inclusivo, socialmente justo y de fuerte respeto por los derechos humanos.

13. *Ibidem*, P. 160.

2.

Gobierno, división de poderes y representación

Por Andrés Imperioso¹⁴

2.1. Introducción

La vida de las personas transcurre inmersa en un período histórico. Desde su perspectiva temporal enfrentan dificultades para comprender lo transitorio de las instituciones que rodean su vida cotidiana, entender que lo dado fue establecido en un determinado momento histórico.

El caso de los Gobiernos de los Estados modernos es un ejemplo de esta dificultad. En nuestro sentido el sistema de gobierno se denomina democrático. Las condiciones que lo definirían como tal son el sufragio universal, la existencia de partidos políticos y, por último, la división de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) como contrapesos entre sí.

Sin embargo, **¿quién define el contenido, por ejemplo, del concepto de gobierno democrático?** En una visión de largo plazo, se puede analizar a los Gobiernos modernos como el punto de llegada del entrecruzamiento de diversas tradiciones democráticas o no, así como de anudamientos y algunas innovaciones conceptuales de los últimos doscientos años. Por la alusión a diferentes tipos de regímenes y tradiciones, el tema remite a la noción de “gobierno mixto”. Para describir este concepto utilizaremos la definición que desarrolla Norberto Bobbio en el conocido *Diccionario de política*¹⁵.

La concepción de “gobierno mixto” es heredada de los filósofos clásicos, en particular de Aristóteles. Para este filósofo existen tres formas buenas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia y tres formas malas: la tiranía, la oligarquía y la demagógica. Los clásicos reflexionan que las formas buenas de gobierno tendían a corromperse y degenerar en alguna de sus formas malas. El mecanismo para evitarlo era mediante un diseño institucional de contrapesos y balances a través de la combinación de las tres formas buenas de gobierno. Por este motivo, el gobierno mixto se convierte en una cuarta forma de gobierno bueno.

El sociólogo italiano Gaetano Mosca sostiene que **la razón de la buena fama que rodea al concepto gobierno mixto es su garantía de estabilidad en el tiempo, fin al que apunta. El cambio de gobierno se encuentra asociado a la degradación de una forma buena a una mala de régimen.** Sin embargo, esta no es la única de sus virtudes. Se puede aducir tres más: el primero es el de justicia, en el sentido de una justa distribución de poder entre las distintas partes que componen al cuerpo; la segunda de sus virtudes es la templanza, dado que se ha pensado en la atenuación de los excesos del gobierno, mediante el control entre las distintas partes que evita los excesos; y por último, en relación con las otros dos, el equilibrio de poderes, que finalmente evita los despotismos de la centralización y acumulación desmedida de poder.

14. Licenciado en Ciencia Política (UBA). Realizó investigaciones y escribió para distintas revistas e instituciones. Mail: a.imperioso@gmail.com

15. Bobbio, Norberto; Matteuci, Nicola (2008): *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI. P. 712.

2.2. La visión de Montesquieu

Charles-Louis de Secondat, más conocido como **Barón de Montesquieu** (1689 – 1755) fue uno de los máximos pensadores de la modernidad política en el período inter Revolución inglesa (1642-1688) y la Revolución francesa en 1789. Según él, hay tres clases de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico.

En el primero el pueblo entero, o parte de él, tiene el poder soberano. En el segundo gobierna uno solo, con arreglo a leyes fijas y establecidas y por último, en el tercero, una sola persona gobierna sin ley y sin norma, llevando todo según su voluntad y su capricho. De esta manera, según el autor, **hay democracia cuando el pueblo entero es el dueño del poder soberano, mientras que si este último está en manos de una parte del pueblo se trata entonces de una aristocracia.**



Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu (1689-1755).

En una república democrática el pueblo, por medio del sufragio, es a la vez monarca y súbdito. Ahora bien, esta situación no significa ausencia de conflictos en la república sino que, al actuar el pueblo pasionalmente, necesita de partidos o facciones para que el pueblo no torne frío y se aficione más por el dinero que por los asuntos públicos. Es muy importante señalar que para el autor una república democrática se corrompe cuando el conflicto deja de ser visible y el pueblo se acerca lentamente a una homogeneidad invisible.

Según el autor, **una sociedad funciona cuando hay leyes –Estado de Derecho– y aquí la libertad sólo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no debe querer. Para que exista la libertad es necesario que el gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda tener nada de otro.**



Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Uno de los puntos nodales es la virtud. Aquí no solo Montesquieu sino también **Rousseau** ven que mientras en la Antigüedad se movía por pasiones, en la modernidad los políticos se dedicaban a hablar de negocios y dinero. La pasión, y aquí la diferencia con Rousseau, se da en la obediencia a la ley, siendo esta condición necesaria para la conservación de un gobierno republicano.

En un gobierno libre, el pueblo debería gobernarse a sí mismo, pero al ser imposible por la cantidad de personas, deberá hacerlo por intermedio de sus representantes. Los mismos deberán conocer las necesidades locales y defenderlas en el Parlamento. Siguiendo esta idea es que el Preámbulo de la Constitución Nacional comienza diciendo **“Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina”**; en alusión a las representantes que formaron parte de la **Convención Constituyente de 1853** encargada de escribir la Constitución.

Siguiendo a Montesquieu, en el Estado **hay tres clases de poderes. El legislativo, encargado de promulgar, enmendar y/o derogar leyes; el ejecutivo que dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por último, el judicial que castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares.** Para un correcto funcionamiento debe haber separación entre los poderes, evitando en lo posible cualquier tipo de interferencia entre ellos.

2.3. La influencia de los Estados Unidos y de la Revolución francesa

Para el caso de nuestra república, el antecedente directo e influencia explícita será el diseño institucional pensado por los fundadores de la República de Estados Unidos. En el debate constitucional de 1787 se cimentará la estructura estatal que continúa hasta hoy. El uso del recurso de división de poderes se utilizó con la intención de atenuar la voluntad mayoritaria que emergiera mediante el voto del sufragio universal también establecido.



Escena de la firma de la Constitución de los Estados Unidos, por Howard Chandler Christy.

Para contrapesar esta voluntad mayoritaria se debían constituir poderes que la regulen. Debía evitarse, en palabras de Alexander Hamilton, su “traicionera usurpación”, al punto de sostener que “no existe tiranía más opresiva” que la que proviene de la “mayoría dominante y victoriosa”¹⁶ Con este objetivo se rediseñaron los tres poderes.

En primer lugar, el **poder legislativo** -en teoría el más importante-, fue dividido en dos partes. Una cámara baja, de representación más fiel a las mayorías pero débil en su capacidad de decisión y con una rotación importante -cuatro años- en sus funciones; y una cámara alta, de representación federal, con exigencias de riqueza para participar y con mayor poder así como períodos de mandato más extenso.

Por otra parte, un **poder ejecutivo** fuerte, capaz de confrontar, mediante el veto, con el legislativo en caso de interrupciones. Este llegó a ser pensado, por John Adams, como una institución vitalicia o hereditaria, por ende, con poca incidencia de la rendición de cuenta a la sociedad.

Por último, un **poder judicial**, ajeno a la influencia del voto, y con capacidad de revisión de las decisiones legislativas.

Se puede comprender el diseño institucional norteamericano con la noción de gobierno mixto. Con la intención de garantizar la estabilidad se busca evitar un régimen puro, en este caso el democrático, mediante la introducción de instituciones del régimen aristocrático.

16. Gargarella, Roberto (1995): *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila. P. 171.

Una mención especial vale hacerse en relación a la noción de representación. Con el resurgimiento de la democracia moderna, aparecen conjuntamente dos derechos hoy olvidados. El primero es el derecho a la rebelión. Este derecho fue una bandera muy importante para los movimientos políticos en Europa del siglo XVII en adelante. Hasta entonces imperaba la visión del San Pablo, "cada alma debe someterse a los poderes más altos pues todo poder es de Dios...toda resistencia a la autoridad es resistencia a la orden de Dios"¹⁷.

Todavía en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789 se encontraba presente. El segundo derecho es a la capacidad de revocación del mandato de los representantes. A diferencia de la actualidad, en el cual los representantes políticos elegidos no rinden cuentas democráticamente de su acción de gobierno, en la temprana modernidad esta concepción iba asociada a la idea del voto. En el siglo XVII, el teórico inglés John Locke había reflexionado sobre este problema en términos del Gobierno como un agente fiduciario. Su preocupación central se encontraba también en el avasallamiento de una monarquía absolutista y en la posibilidad de establecer un Gobierno efectivamente representante de los intereses de la comunidad política. La constitución del Gobierno se puede comprender como "un acto de confianza (trust)"¹⁸ entre representados y los representantes. Si esta se terminaba, el vínculo se daba como roto y, por lo tanto, con capacidad revocatoria.

Uno de los debates presentes en la Revolución francesa fue acerca del gobierno representativo. De allí se puede retomar uno de los planteos, el de Sieyès, que nos permita abrir líneas de debate en torno a esta cuestión, más aún cuando en la actualidad está en boga hablar de crisis de representación.

Según Sieyès, el gobierno representativo es producto de la evolución histórica de los Estados modernos: no es una democracia pero tampoco es incompatible con ella ni constituye su negación: es un gobierno mixto donde confluyen instituciones oligárquicas y democráticas. Toma de la oligarquía la pasión por la ganancia – convirtiendo al mercado en el intermediario de las relaciones sociales, políticas y económicas –. Toma de la democracia la igualdad jurídica entre los ciudadanos y la libertad, pero eleva al individuo a la calidad de ciudadano, universalizando la libertad y la igualdad. De esta manera, se establece una **igualdad jurídica**, pero se conservan las otras **desigualdades**, a saber: de **propiedad y de industria**.

La igualdad ante la ley introduce la supremacía de las instituciones, colocando a la constitución política por encima de cualquier individuo. A su vez, teóricamente sucede que todos tienen el mismo derecho a participar del gobierno (pensemos críticamente que la mujer estaba excluida) pero no todos cuentan con los medios para hacerlo.

De esta manera podemos pensar que los Gobiernos democráticos se van perfeccionando a medida que mayores sectores sociales tienen garantizados el ejercicio pleno de sus derechos, no sólo políticos y electorales, sino sociales, económicos y culturales.

¹⁷. Gargarella, Roberto (2000): "En nombre de la Constitución. El legado federalista dos siglos después"; en Borón, Atilio (comp.): *La filosofía política moderna*. De Hobbes a Marx. Buenos Aires: Clacso. P. 119

¹⁸. Pisarello, Gerardo (2011): *Un largo termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*. Barcelona: Trotta. P. 59

3.

Las formas de gobierno en América Latina: presidencialismo, parlamentarismo y forma mixta

Por Natalia Nierenberger¹⁹

3.1. Conceptualizaciones clásicas

No existe una forma de gobierno que sea aceptada de modo universal como perfecta, pura y practicable en todas las latitudes y tiempos. Desde antaño se registran controversias sobre la forma de gobierno que debían adoptar los Estados. Monarquía, aristocracia u oligarquía o democracia; Platón, Aristóteles, Polibio, Maquiavelo, Locke, Montesquieu, y otros pensadores, clasificaron formal y numéricamente distintas formas de gobierno, las cuales, a partir de mediados del siglo XX, fueron desplazadas por el estudio de lo que podemos denominar actuales formas de gobierno cuyos cambios, según Douglas C. North obedecieron, fundamentalmente, a modificaciones en los sistemas de creencias y de avances científicos y tecnológicos, determinantes en su evolución.

En esa línea pasaremos revista del abordaje elaborado por Carlos Gómez en su libro *Sistema político y formas de gobierno*²⁰, para luego centrarnos exclusivamente en las formas republicanas de gobierno:

a) Monarquía: Sistema de gobierno en el que la jefatura de Estado es vitalicia, recae en el soberano y por tanto es personal, generalmente hereditaria, aunque en caso de vacancia se puede nombrar o elegir un monarca.

- **Constitucionales o Parlamentarias:** En ambas el rey desempeña el papel de jefe de Estado, pero sus atribuciones son limitadas, e incluso en algunos casos, simbólicas o ceremoniales.

- **Constitucionales con monarcas activos:** El monarca mantiene el poder, no obstante, la existencia de un primer ministro que es quien ejerce el ejecutivo, una asamblea legislativa debidamente elegida y un poder judicial. También reciben el nombre de monarquías semiconstitucionales.

- **Absolutas:** El monarca tiene todo el poder.



Monarquía constitucional.

¹⁹. Abogada, diplomada en administración y finanzas públicas. Se desempeña como gerenta general en Télam S.E. y se ha desarrollado en diferentes organismos de la administración pública nacional, provincial y municipal tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Mail: nierenbergernatalia@gmail.com

²⁰. Gómez Díaz de León, Carlos (2015): "Sistema político y formas de gobierno", en Arango Morales, Xóchitl A. y Hernández Paz, Abraham Alfredo (Coordinadores) *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*. México, D.F.: Tirant lo Blanch. 2015. PP. 29-48

b) **República:** Sistema en el que el jefe de Estado llega al cargo por virtud de una elección popular directa o indirecta, nombrado por el Parlamento o electo por un colegio electoral. Es un cargo temporal y en algunas naciones se permite la reelección.

- **Presidencialistas:** El titular del poder ejecutivo es electo de manera popular, dura en el cargo un determinado tiempo, es a su vez jefe de Estado y jefe de Gobierno. Adicionalmente se eligen los miembros de la denominada asamblea de representantes o congreso.
- **Presidencialistas con un primer ministro con funciones delegadas:** El presidente, al igual que el caso anterior, es electo de manera popular y es el titular del poder ejecutivo, no obstante, nombra un primer ministro al que delega determinadas funciones, como presidir el consejo de ministros o el Senado, realizar determinados nombramientos y vigilar la ejecución del programa de gobierno.
- **Semipresidencialistas:** El presidente es el titular del poder ejecutivo, es electo popularmente y nombra un primer ministro con quien comparte el ejercicio del ejecutivo y que es responsable ante la asamblea de representantes o parlamento.
- **Parlamentarias:** En este caso, el líder del partido mayoritario en la asamblea de representantes o parlamento se convierte en el primer ministro y asume las atribuciones del poder ejecutivo. El presidente desempeña funciones ceremoniales o de representación. Ambos son elegidos de manera popular.
- **Parlamentarias mixtas:** Sistema en el que se elige al mismo tiempo al presidente y su gobierno, así como la asamblea de representantes o parlamento, la que, en algunos casos, puede forzar al presidente a dimitir.
- **Unipartidistas:** Naciones en las que sólo existe un partido político único y su jerarquía es a su vez la estructura del gobierno.

c) **Teocracias:** No existe separación entre la autoridad política y la religiosa. El cuerpo legislativo actúa conforme lo permite la legislación de la religión. En esta clasificación entran Irán y Ciudad del Vaticano.



Santo Domingo y los albigenses.
Pintura de Pedro Berruguete.

d) **Estados gobernados por juntas militares:** Forma de gobierno en la que sólo participan los altos mandos de las fuerzas armadas. Actualmente solo la ejerce Tailandia.



Juramento de Jorge Rafael Videla como presidente de facto impuesto por la Junta Militar en 1976.

Como hemos mencionado nos interesa analizar las principales características de las formas republicanas de gobierno: presidencial, que es la que nos rige, parlamentaria y mixtas como alternativas que abren un debate sobre cuáles son las mejores opciones para su implementación en América Latina.

3.2. Régimen presidencial

Entrando ya en la etapa denominada en Argentina de "Organización Nacional" nuestra **Constitución de 1853**, inspirada en la de Estados Unidos de América, adopta una forma de gobierno republicana y un sistema presidencialista que a su tiempo fue acogido por países de América Latina: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

De este sistema se desprende la independencia del Poder Ejecutivo en la persona del presidente, elegido por el pueblo en elecciones libres, universales y directas, por un período determinado; es a la vez jefe de Estado, jefe de Gobierno y comandante de las fuerzas armadas, situación por la que puede colegirse cierto grado de supremacía. Nombra y remueve a sus colaboradores directos, ministros y secretarios de Estado, aunque en la actualidad para algunas figuras clave de control se ha implementando, como práctica legislativa, la ratificación por parte de una o ambas cámaras del Congreso. Su contrapeso democrático por antonomasia es ejercido por el Poder Legislativo que puede ser unicameral o bicameral y en ningún caso puede ser disuelto por el Presidente y viceversa. Los legislativos bicamerales se componen de una Cámara Alta de Senadores y una Baja compuesta por Diputados.

3.3. Régimen parlamentario

Característico de los países europeos: Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, República Checa, Serbia, etc.; tiene sus antecedentes en Inglaterra y España de principios del siglo XII hasta el siglo XIII y aunque nos centraremos en la forma republicana es compatible, a su vez, con el sistema monárquico.

En este sistema la supremacía política se da en el Parlamento a través del ejercicio de un control político sobre el primer ministro y su gabinete, que va desde su nombramiento hasta el ejercicio de las facultades de investigación, interpelación, información o requerimiento de comparecencia. Su característica particular es la capacidad que tiene de dar vida o disolver gobiernos, pudiendo el primer ministro o jefe del Gobierno, decidir la disolución del parlamento y convocar a la celebración de nuevas elecciones. De manera contraria, el Parlamento puede mediante el voto de censura y la negativa del voto de confianza para el jefe de Gobierno o Primer Ministro hasta incluso para la totalidad del gabinete, hacerlos dimitir de manera individual o colectiva.



Régimen parlamentario.

3.4. Sistema mixto o semipresidencial

Ha sido adoptado por algunas naciones de África: Argelia, Burkina Faso, Cabo Verde, Egipto, Madagascar, Mauritania, Níger, Senegal y Túnez; de América: Haití; y de Asia: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Mongolia, Palestina, Siria, Sri Lanka, Timor Oriental y Yemen; y de Europa: Francia, Portugal, Rumanía, Rusia y Ucrania.

La diferencia sustancial con los anteriores sistemas es que presenta una estructura dual de gobierno en donde si bien el Ejecutivo es ejercido por un Presidente, elegido por el voto popular –directa o indirectamente– para un periodo determinado, comparte el poder con un Primer Ministro. Es decir que ejerce su voluntad con la intermediación del Primer Ministro y de su gabinete, que dependen del parlamento y que están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura y que en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria, estructura que presumiblemente balancea el poder de cada componente del sistema.

3.5. Debates sobre la mejor forma de gobierno para América Latina

La inestabilidad en los procesos de consolidación democrática en América Latina nos plantea la necesidad de indagar si las formas de gobierno resultan determinantes y a partir de allí debatir cuál debería ser la más adecuada para fortalecerlas.

Hemos definido las diferentes formas de gobierno de las cuales se advierten palmarias diferencias en torno a su desenvolvimiento y juego de actores involucrados; así como respecto de la estabilidad o inestabilidad en el ejercicio de cada una de las funciones: Presidente, Primer Ministro, Congreso, Parlamento.

En este sentido, y tal como expresan Mainwaring, S., y Shugart, M. S²¹, es importante preguntarnos: **¿el debate debe presentarse en términos dicotómicos presidencialismo-parlamentarismo? ¿o es necesario recorrer las condiciones en que se ejercen ambas formas de gobierno?**; ello, antes que presumir la superioridad de un sistema por sobre otro al momento de considerar la estabilidad y continuidad de las democracias de América Latina.

Para ello, comenzaremos por exhibir gráficamente características significativas de cada régimen que nos permitan observar en cada uno ventajas y desventajas que por sí solas no poseen efectos autónomos determinantes de la estabilidad democrática.

	Parlamentarismo	Presidencialismo
Latitudes de predominio	Se presenta casi exclusivamente en Europa o en ex colonias británicas.	Ha existido sobre todo en América Latina.
Modo de conocimiento de los representantes	Los votantes no pueden conocer previamente al jefe de Gobierno.	Los votantes identifican de manera personal a los candidatos.
Tipo voto	El jefe del ejecutivo (primer ministro) no es elegido en forma popular sino por la mayoría del Parlamento.	Los candidatos tanto del ejecutivo como del legislativo son elegidos por voto popular (directo o indirecto).
Mandatos	No son fijos, depende de la confianza de la mayoría parlamentaria. El gabinete puede disolver el Parlamento.	Fijos tanto del Ejecutivo como del Legislativo.
Relación de poder	Poseen independencia y autonomía relativa de los parlamentarios. Ofrecen herramientas para la resolución de las disputas ya sea mediante un voto de confianza o por medio de la disolución del parlamento para convocar a nuevas elecciones.	Existe una separación de poderes. Posee sistema de controles mutuos y sólo pueden tratarse temas de remoción del Presidente frente a irregularidades.

Fuente: Elaboración Propia.

21. Mainwaring, Scott, & Shugart, Matthew Soberg (2002): *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós: Buenos Aires.

A este punto de partida de tipo estructural, agregamos que las disimilitudes en orden al contexto político y económico, la extensión y conformación poblacional en que cada uno de ellos se ha desarrollado y la evolución evidenciada en el devenir histórico, obedecen a un conjunto de factores muy heterogéneos que intentaremos desentrañar para aproximar elementos que aporten al debate, partiendo de los diferentes procesos de formación de los Estados y cómo se daría en América Latina su desenvolvimiento, suponiendo la inexistencia de sistemas parlamentarios.

Para América Latina el sistema presidencial forma parte y es constitutivo de su cultura democrática, presente desde la formación de sus Estados constitucionales, al interior de cada gobierno presidencial pueden identificarse rasgos que condicionaron su desenvolvimiento. En orden a lo que Mainwaring, S., y Shugart, M. S²² denominan “poderes constitucionales de las presidencias de América Latina” y que en la práctica se traduce en mayor o menor cantidad de herramientas con que cuenta el ejecutivo para enfrentar con firmeza y efectividad la diversidad de intereses particulares y partidarios del ámbito legislativo. A continuación, lo graficamos:

Autoridad Legislativa del Presidente según Constitución	Configuración de poderes	Ejemplos
Potencialmente dominante	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva	Chile 1980-89 Colombia 1968-91
	Decreto, veto fuerte	Argentina - Ecuador
Proactiva	Decreto, veto débil, introducción exclusiva	Brasil 1988 Colombia 1991
Reactiva	Veto fuerte, introducción exclusiva	Brasil 1946 Chile antes de 1973 Uruguay
	Veto fuerte	Bolivia República Dominicana El Salvador Panamá
Potencialmente marginal	Sin veto	Costa Rica Honduras México Nicaragua Paraguay Venezuela

Fuente: Mainwaring, Scott, & Shugart, Matthew Soberg (2002): *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós: Buenos Aires. P. 59

Nota del cuadro: Decreto: el presidente puede establecer nuevas leyes sin previa autorización del Congreso (por consiguiente, no se incluyen los decretos de naturaleza regulatoria); veto fuerte: su anulación requiere de más que una mayoría de todos los miembros; introducción exclusiva: ciertos proyectos de ley importantes además del presupuesto deben ser iniciados por el presidente, o el Congreso no puede incrementar ítems de gastos en el presupuesto propuesto por el presidente.

Al mismo tiempo, el despliegue en las prácticas políticas, los tipos de liderazgos, relatos oficialistas y opositores imprimen un grado de conflictividad que se tramita de modo diferente en tanto se presente mayor o menor rigidez en los sistemas o a su interior, sean estos parlamentarios o presidencialistas, siendo esta última característica una de las diferencias más señaladas por la academia y utilizada entre otras críticas formuladas por Linz. J. J.²³.

Sin embargo, como venimos sosteniendo, la consolidación de los procesos democráticos no debe circunscribirse al aspecto estructural. Aun tomando una posición sobre las ventajas y desventajas de cada uno, podemos afirmar que los procesos de ruptura estuvieron muy presentes tanto en regímenes parlamentarios hasta la segunda posguerra, como en regímenes presidenciales un tiempo más tarde como lo evidencia Shugart y Carey²⁴.

En América Latina la salida de las dictaduras, así como los profundos procesos de ajustes neoliberales junto con las reformas del Estado y la descentralización de funciones hacia las provincias, sumada la apertura y relacionamiento internacional dieron forma a diferentes presidencialismos. Reconocer que no se trata sólo de un tema de encuadre institucional, nos permite considerar la complejidad presente del juego dinámico de los actores en los diferentes escenarios.

Sin perjuicio de las afirmaciones de supuesta superioridad de un sistema sobre otro, en los debates actuales dados en Latinoamérica subyace la imposibilidad de reelección indefinida de los Presidentes y en tal sentido se proponen dos vías de solución: a) reformar las Constituciones dando lugar a las reelecciones indefinidas o b) hacerlo de forma radical pasando a un sistema parlamentario que brindaría mayor estabilidad y durabilidad a los gobiernos.

Entendemos que este debate se encuentra plenamente vigente y requiere de la apertura de ámbitos donde profundizar las realidades que asisten a cada sociedad, su contexto político, económico y social, su forma de administración burocrática y de justicia y sobre todo los aspectos históricos que en particular ubican la cultura política de cada uno de los países de América Latina.

23. Linz, Juan J. (2013): "Los peligros del presidencialismo", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Quito: CELAEP.

24. Shugart, Matthew Soberg., & Carey, John M. (1992): *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

4.

El federalismo argentino: ¿cómo se da la relación entre Nación, provincias y municipios?

Por Tomás Ottavis Arias

4.1. Introducción

La organización política argentina es producto de un largo proceso que, en principio, se extiende de 1810 a 1853. No obstante, la constitución política de nuestro país no es un producto acabado y, por el contrario, fue modificándose a lo largo de la historia. Todos estos cambios fueron dando los elementos esenciales de la forma de organización política para la Nación Argentina.

El fruto de estos procesos es la forma de gobierno que conocemos hoy, a saber, una democracia representativa, republicana y federal, lo cual se encuentra expresado en la Constitución Nacional, y que tuvo su última reforma en 1994.



Reforma Constitucional de 1994.

El siguiente texto propone un abordaje histórico y normativo que nos ayude a comprender cómo se da el complejo vínculo entre Nación, provincias y municipios.

4.2. Argentina: una democracia representativa, republicana y federal

Como se mencionó anteriormente, la Constitución tiene su poder originario en 1853 y es un texto constitucional que puede llamarse “alberdista”, en relación a Juan Bautista Alberdi, quien sentó las bases que luego hicieron a nuestro país, y que, en conjunto con la fuerte observancia de la Constitución norteamericana, inspiraron al desarrollo del sistema argentino (por ello es que nuestro sistema constitucional encuentra similitudes con el norteamericano).

En este sentido, la Constitución de 1853 estableció un sistema republicano, con división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con predominio del Poder Ejecutivo conformando un régimen presidencialista, limitado por un congreso bicameral. Esto se dio en un marco del establecimiento de una federación de provincias autónomas cada una de ellas con sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con facultades exclusivas y también compartidas con el Estado nacional.

No obstante, nuestra Constitución ha sido a lo largo de la historia un reflejo de las disputas políticas, territoriales y del desarrollo de la historia nacional en general. **Esto ya queda en evidencia desde los orígenes, si se tiene en cuenta que en la Constitución de 1853, que fue aprobada por representantes de trece de las catorce provincias argentinas entonces, tuvo la ausencia de la provincia de Buenos Aires, que se separó de la Confederación Argentina y constituyó el Estado de Buenos Aires hasta 1859.** Aquí ya es evidente la histórica puja que existía (y que existió siempre) entre unitarismo y federalismo en un primer momento, o dicho de otro modo, entre Buenos Aires y el resto del territorio nacional.

Probablemente un gran ejemplo de esto sea la **Batalla de Cepeda**, la cual se dio en el contexto de la guerra entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires, y que tuvo como consecuencia la adhesión de este último al texto constitucional de 1853 y su integración como provincia a la República Argentina. Fue recién ahí, con la reforma constitucional de 1860 cuando pudimos comenzar a hablar de unión nacional, aunque no fue el fin de las discontinuidades político constitucionales del país.



Batalla de Cepeda, 1820.

Basta observar que la Constitución de 1853 sólo tuvo vigencia continuada, con reformas, hasta 1930, cuando un golpe de Estado derrocó al Gobierno constitucional. Desde entonces y hasta el regreso de la democracia en 1983, sucesivos golpes de Estado interrumpieron todos los procesos constitucionales. **A pesar de ello, desde el 10 de diciembre de 1983 (y hasta la actualidad) rige plenamente la Constitución de 1853, con las reformas realizadas en 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.**

Considerando lo dicho anteriormente, se puede afirmar que, en base a lo establecido por la Constitución Nacional, Argentina tiene una forma de gobierno que responde a una democracia representativa, republicana y federal. Esto significa lo siguiente:

- Es **representativa** porque gobiernan los representantes del pueblo.
- Es **republicana** pues los representantes son elegidos por el pueblo a través del sufragio y porque existe la división de poderes (Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial) y se adopta una Constitución escrita.
- Es **federal** porque los Estados provinciales conservan su autonomía, a pesar de estar reunidos bajo un gobierno común (Gobierno nacional).

En este sentido, resulta necesario pensar específicamente en lo que hace a la tercera característica de la forma de gobierno argentino y lo que nos lleva formular el interrogante: **¿qué significa que Argentina sea federal?**

4.3. Federalismo significa autonomía, pero en el marco de límites constitucionales

El federalismo argentino adoptado en el art. 1º de la Constitución Nacional supone la coexistencia de distintos órdenes de gobierno con potestades institucionales, políticas, administrativas, tributarias, propias y concurrentes, que se rigen por el principio sentado en el art. 121º de dicho cuerpo legal, en virtud del cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación, conocido este como el principio de "reserva".



En este sentido, se entiende a las provincias como unidades iguales e indestructibles de la federación, que se organizan autocéfala y autónomamente de acuerdo a las propias atribuciones que le brinda la Constitución Nacional (en adelante CN). Las provincias dictan para sí su propia Constitución, gobernándose con autonomía (no con soberanía, facultad reservada a la Nación). A modo descriptivo, se puede considerar 3 características principales de las provincias:

1. Son **indestructibles**, pues su condición de parte autónoma de esta federación no puede ser modificada por los poderes federales, ni aun con consentimiento de la provincia interesada; para ello, es necesaria la decisión soberana del poder constituyente nacional.
2. Son **autocéfalas** porque eligen sus propios gobernantes y demás funcionarios sin intervención del Gobierno federal (Art 122 de la CN).
3. Son **autónomas**, ya que se dan sus propias instituciones locales, dictan su propia constitución y se rigen por ellas, conforme el Art. 5º y 123º de la CN. Esta autonomía no puede ser restringida por el Estado Federal, salvo que su ejercicio afecte a la Supremacía de la CN, en cuyo caso procede la intervención federal en los términos del Art. 6º de la Carta Magna.

No obstante, así como la CN prevé un sistema federal con características que dan un marco de acción relativamente autónomo a las provincias, lo cierto es que estas posibilidades tienen límites, lo que se expresa en el hecho de que las constituciones provinciales están compelidas a cinco condiciones:

- 1. Que respeten el sistema republicano representativo**, aunque esta sería una limitación genérica, ya que se admite cierta variedad de cambios respecto a las constituciones locales, (por ejemplo, consagrando mayores derechos y garantías a sus habitantes) y según las peculiaridades de cada unidad política. Un precedente del Supremo Tribunal Nacional, en autos "Partido Justicialista de Santa Fe c/ Provincia de Santa Fe" 1994, conocido como caso "Reutemann", donde el Tribunal Cimero indica que si bien las Constituciones Provinciales deben adecuarse a la CN, no exige, ni se puede exigir que sean idénticas.
- 2. Que estén de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la CN.**
- 3. Que aseguren su administración de justicia.** Creando su propio sistema judicial independiente, y dictando los códigos de procedimiento pertinentes
- 4. Que aseguren su régimen municipal.** (Este tema lo abordaremos más adelante en el ítem de municipios y su autonomía.)
- 5. Que aseguren la educación primaria.**

Comprendiendo el doble juego existente entre autonomía y límites entre provincias y Estado central, es que se puede pensar en tres tipos de vínculos que la Constitución Nacional habilita en el caso argentino:

- 1. Relaciones de participación:** la relación de participación implica reconocer en alguna medida la colaboración de las provincias en la formación de decisiones del Gobierno federal. Alude a la vinculación entre los Estados miembros, que se legitiman en el congreso, específicamente en la Cámara de Senadores, en la que todas las provincias están representadas. Los ciudadanos de cada provincia deben elegir a sus representantes en el Senado de la Nación. Este sistema de elección guarda coherencia con la estructura federal de nuestro país. También en la elección de presidente y vicepresidente toda la población vota siendo el país un distrito único.
- 2. Relaciones de coordinación:** la relación de coordinación delimita las competencias propias del Estado federal y de las provincias. Se trata de distribuir o repartir las competencias que caen en el área del Gobierno federal y de los Gobiernos locales. En el reparto de competencias, suele hacerse distinción entre: facultades exclusivas del Estado federal, facultades exclusivas de las provincias, facultades concurrentes, facultades compartidas por el Estado federal y las provincias, facultades excepcionales del Estado federal, facultades excepcionales de las provincias, facultades incidentales o implícitas del Estado federal y facultades reservadas por partes especiales (por las provincias) al momento de su incorporación. El siguiente cuadro propone visualizar alguna de ellas:

Facultades exclusivas del Estado federal

Son aquellas que pertenecen única y exclusivamente al Estado nacional.

→ Las principales facultades explícitas del Estado nacional son: Intervención federal, declaración del estado de sitio, manejo de las relaciones internacionales, dictar los códigos de fondo o de derecho común y las leyes federales o especiales, entre otras.

→ Paralelamente a estas competencias exclusivas, hallamos todas aquellas que tienen que ver con lo que no pueden hacer las provincias y, en efecto, hace el Estado central, basándose en que las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación (Art.126°): no pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilatación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros; ni declarar o hacer la guerra a otra provincia.

Facultades exclusivas de las provincias

Son aquellas que pertenecen única y exclusivamente a los Estados Provinciales.

→ Las principales son: dictar la constitución provincial, establecer impuestos directos, dictar sus leyes procesales, asegurar un régimen municipal y su educación primaria. Esta masa de competencias se encuentra latente en la reserva del art. 121°, y en la autonomía consagrada por los arts. 122° y 123°, con el añadido del nuevo art. 124°.

Facultades concurrentes

Son aquellas que pertenecen en común al estado federal y a las provincias.

→ Un ejemplo son los impuestos indirectos internos, y las otras que surgen del art. 125° concordado con el 75° inc. 18°, más las del art. 41° y el art. 75° inc. 17°.

Facultades compartidas por el Estado federal y las provincias

Son las que reclaman para su ejercicio una doble decisión integradora: del estado federal y de la o las provincias participante/s.

→ Un ejemplo es la fijación de la capital federal y la creación de nuevas provincias (arts 3 y 13).

Facultades excepcionales del Estado federal

Son las que en principio y habitualmente son provinciales, pero alguna vez y con determinados recaudos entran en la órbita federal.

→ Un ejemplo de ella tiene que ver con la posibilidad de un establecimiento de impuestos directos por el congreso, cuando la defensa, seguridad común y bien general lo exigen, y por tiempo determinado (art. 75° inc. 2).

Facultades excepcionales de las provincias

Son las que en principio y habitualmente son nacionales, pero alguna vez y con determinados recaudos entran en la órbita provincial.

→ En este caso, algunos ejemplos son: dictar los códigos de fondo o de derecho común hasta tanto los dicte el congreso (art. 126°), y armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno federal (art. 126).

Facultades incidentales o implícitas del Estado nacional

Refiere a aquellos casos donde el otorgamiento de una facultad específica lleva consigo una facultad incidental del Estado nacional.

→ Un ejemplo tiene que ver con el hecho de que proteger la frontera lleva consigo la facultad incidental de elegir los medios para hacer efectiva esa tarea.

Facultades reservadas por partes especiales (por las provincias) al momento de su incorporación

Refiere al hecho de que las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

→ Un ejemplo de ello se observa en el Art.122º, donde se establece que las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas.

3. Relaciones de subordinación: la relación de subordinación se expresa en la llamada supremacía federal. El equilibrio del principio de unidad con el de pluralidad tiende a proporcionar cohesión y armonía mediante la subordinación de los ordenamientos jurídico-políticos locales al ordenamiento federal (arts. 5, 31, 123 y 75 inc. 22 y 24 de la CN). En este sentido, se observan 5 casos que evidencian esta relación de subordinación:

1 Nuevas Provincias (admisión, erección, creación y formación): el art. 75º, inc. 15 establece de forma clara que **“es competencia del congreso arreglar definitivamente los límites del territorio de la nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas (...)”**.

2 Fijación de límites: según el art. 75º inc. 15º, corresponde al congreso fijar los límites de las provincias. **Esta norma, habla de límites de las provincias, fórmula que se interpreta entre las provincias, y que sirve para sostener que esa competencia no vale para que el congreso “límite” el territorio de provincias marítimas en la línea costera amputándoles la plena integridad geográfica de su espacio físico.** De ahí que también se llegue a sostener que la fijación de aquellos límites es una facultad “compartida” por el Estado federal y la provincia de que se trate, porque éstas deben concurrir con el consentimiento de sus legislaturas.

3 Conflictos interprovinciales: como se mencionó recientemente, **en el art. 127 se prohíbe a las provincias declararse o hacerse la guerra entre sí, y se ordena que sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y “dirimidas” por ella (en las cuales tiene competencia originaria).** Las hostilidades de hecho son actos de guerra civil, que el citado artículo califica de sedición o asonada, obligando al Gobierno federal a sofocar o reprimir conforme a la ley.

4 Intervención federal: **es un acto exclusivo del Gobierno federal, por el cual éste interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno,** o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

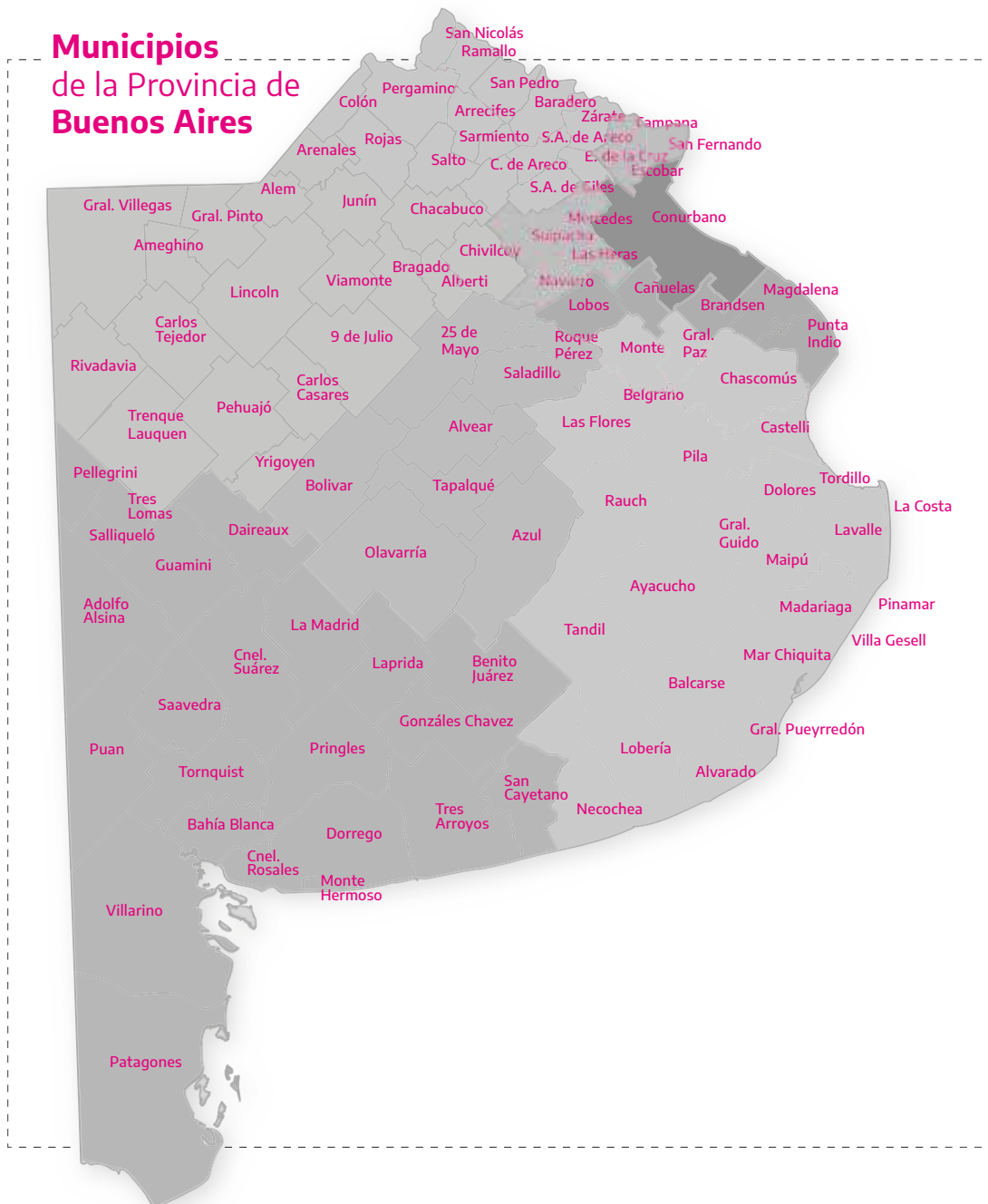
5 Recurso Extraordinario: **es un medio legal por el cual se hace efectiva, en última instancia, la supremacía de la Constitución Nacional.**

4.4. El régimen municipal argentino

Podemos definir al Municipio como la institución política primaria de la democracia representativa. Ello tiene que ver con que su finalidad es la realización del bien común en el ámbito local. En este sentido, los municipios poseen bases electorales, es decir, están facultados para elegir sus propias autoridades. La jefatura del municipio está a cargo del intendente. Los concejales son aquellos que legislan con relación a ordenanzas municipales a dictarse.

Con la reforma de 1994 se establece que en las provincias debe haber municipios con autonomía conforme con los artículos 5º y 123º; y a las provincias se suma un nuevo sujeto de la relación federal, que es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este sentido, el art. 5º de la Constitución obliga a las provincias a asegurar su régimen municipal. Esto es posible desde el año 1989, donde el fallo de la CSJN “Rivademar”, sumado al constitucionalismo provincial entre 1957 y 1985 hasta hoy, nos convencen de que en nuestra estructura federal hay una trinidad: provincias, municipios y Estado federal.



4.5. Alcance de la autonomía municipal

Rosatti ha definido al **término autonomía como** “un concepto político, que significa que el municipio tiene poder para darse su propia Ley y regirse por ella”²⁵. Según esta definición, la autonomía comprende los siguientes aspectos:

- **Autonormatividad constituyente:** es la capacidad del municipio para darse su propia norma fundamental (en la que se define su estructura y los objetivos centrales del ente). Esta norma se conoce como **Carta orgánica**, sobre la cual se observan tres cargos principales:

a) Es un documento que recoge las diversas normas que organizan el funcionamiento económico, político e institucional de un municipio. Se dice que **la carta orgánica es la ley fundamental de esas divisiones administrativas debido a que establece los principios que gobiernan su sistema.**

b) La carta orgánica, por lo tanto, es un **instrumento jurídico**. Las funciones y las atribuciones de los organismos locales, la división de los poderes, la distribución de los recursos y otras cuestiones son definidas mediante este conjunto de leyes y disposiciones.

c) La carta orgánica municipal (vinculada a un único municipio) debe respetar lo establecido por las normativas de rango superior. Dicho de otro modo: **así como una Constitución Provincial no puede contradecir a la Constitución Nacional, la carta orgánica de un municipio no debe entrar en conflicto con la Constitución Provincial que rige en el territorio.**

- **Autocefalia:** se trata de la capacidad del ente municipal de elegir sus propias autoridades; decir quiénes ocuparán los órganos políticos y conducirán los asuntos locales.

- **Autarquía:** implica la posibilidad de autosatisfacción económica y financiera del ente municipal, que surge de la posesión de recursos propios, y se complementa con la posibilidad de disponer de ellos.

- **Materia propia:** referente al reconocimiento de un contenido específico y propio del ente municipal, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción respecto del mismo.

25. Rosatti, Horacio (1998), *Tratado de Derecho Municipal, Tomo I*, Santa Fé, Argentina, Editorial Rubinzal Culzoni.

4.6. Autonomía municipal en la Constitución Nacional actual

Entre los exponentes de esta postura cabe mencionar al abogado Germán Bidart Campos, que sostiene: “(...) la Constitución habla de ‘régimen’ como equivalente a ‘régimen político’ por lo que expresa que ‘tenemos base más que suficiente para concebir al municipio como una entidad de derecho público políticamente descentralizada y autónoma’”²⁶.

También Antonio Hernández se pronuncia en favor de la autonomía municipal a partir del Artículo 5º por considerar que esta interpretación es: “... acorde con el espíritu de nuestra Constitución Nacional, con su sistema de valores y creencias que exaltan lo republicano, lo democrático y la forma federal del Estado, que requiere lógicamente la existencia de municipios autónomos en provincias autónomas, porque el mismo principio político y social es el que informa a ambos órdenes de gobierno, como lo señalaron Esteban Echeverría, José Manuel Estrada, Ángel Baulina, Arturo M. As y Salvador Rana Montaña...”²⁷.

En este punto es pertinente recordar el fallo de la Corte Suprema en el caso “Rivademar”, cuando sentenció que las provincias no pueden privar a los municipios de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, “entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo”²⁸. En este aspecto de la autonomía administrativa, también es muy profunda la tarea de rescate de competencias que deben efectuar los gobiernos locales, aunque ella se verá facilitada por el proceso de descentralización en marcha.

En la actualidad sólo las provincias de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires desconocen el carácter autonómico de sus Municipios, impactando de manera negativa sobre sus capacidades para formular sus propias políticas públicas, debilitando a los mismos y fortaleciendo la intervención provincial en asuntos netamente municipales.

4.7. Federalismo y reforma constitucional de 1994

Una de las cuestiones centrales que aparecían en los discursos oficiales previos a la reforma constitucional de 1994, insistiendo en que se trataba de una de las ideas-fuerza de ésta, giraba en torno a la necesidad de fortalecer el sistema federal, lo que quedó plasmado -al menos desde el plano normativo- por vía de tal innovación.

En este sentido, la reforma de 1994 introdujo modificaciones sobre:

1. El régimen financiero (art. 75, inc.2)
2. El concepto de poderes compartidos en materia de establecimientos de utilidad nacional (art. 75, inc.30)
3. La autonomía municipal (art.123)
4. La introducción de la idea de región (arts.124 y 75 inc. 19)
5. La ampliación del ámbito de actuación de los acuerdos parciales (arts. 124 y 125)
6. La concesión de potestades a las provincias en materia internacional (art.124)
7. La propiedad de los recursos naturales (art.124)
8. La determinación del órgano en la intervención general (art.75 inc. 31)

²⁶. Bidart Campos, Germán José (1994): *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires, Ediar.

²⁷. Hernández, Antonio María (2003): *Derecho Municipal*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 325

²⁸. Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el caso “Rivademar” (1989). Disponible en: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-rivademar.html> [Información recuperada el 10/08/2020]

4.8. ¿Cuánto aportó realmente al federalismo la reforma de 1994?

En general, desde el plano jurídico la reforma constitucional ha intentado producir un avance para el federalismo. Lo cierto es que, si bien en 1994 se avanzó notablemente en la descentralización del poder -que abarca no solamente la profundización del federalismo, sino también el reconocimiento de la autonomía municipal y la institucionalización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, en la práctica este postulado es bastante discutido.

Dicho de otra manera, aquel fortalecimiento del federalismo que se postulaba como uno de los puntos axiales de la reforma constitucional de 1994, no ha tenido encarnadura en el ámbito de la realidad.

A modo de ejemplificar esta afirmación, se puede observar el caso de la coparticipación federal, donde, según la Disposición transitoria Sexta de la Constitución, la ley convenio a la que hace referencia el Art. 75°, inc. 2°, de la CN. en materia de coparticipación federal y la reglamentación del organismo fiscal federal, deberían haber sido establecidos antes de la finalización del año 1996. Tal mandato constitucional no se ha cumplido, e incluso al presente semejante ley convenio no fue sancionada. Por el contrario, permanece la sancionada en 1988, la cual no está basada en criterios objetivos, no es equitativa, ni es solidaria, todos ellos requisitos de la Reforma constitucional de 1994, planteados en el ya mencionado inc. 2 del Art. 75°, a saber:

“La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Art. 75°, inc. 2.

De algún modo, esa propuesta por la descentralización del poder con el fin de corregir la deformación económica y demográfica del país, lo cierto es que muy lejos quedó de ese objetivo y, por el contrario, llevó a que la población y la riqueza se concentraran en la Ciudad de Buenos Aires, generando desigualdad estructural.

Por lo tanto, el ánimo constituyente en pro de robustecer las estructuras provinciales, al día de hoy no se ha concretado. Por el contrario, aumentó el centralismo y, sobre todo, se incrementó la subordinación financiera y económica de la mayoría de las provincias a la Nación.

Conectado con ello, tampoco se ha atenuado el poder presidencial como se pregonaba en su momento. Todo lo contrario, el Ejecutivo concentra más poderes y facultades, avanza sobre el Legislativo dictando decretos de necesidad y urgencia y, en no pocas ocasiones, presiona al Poder Judicial en temas de trascendencia institucional.

4.9. Consideraciones finales

Como rasgo representativo de la organización nacional, Argentina posee una marcada tendencia constitucional hacia el federalismo. No obstante, en términos reales se puede observar desde los inicios históricos del país la latente disputa entre cómo debe desarrollarse el vínculo entre las provincias y el Estado central.

Si bien es cierto que desde la última reforma constitucional se pudo avanzar hacia mayores potestades a los actores subnacionales (véase el apartado de provincias y municipios), lo cierto es que todavía queda mucho por hacer, principalmente en lo que refiere a la justa distribución de recursos a lo largo y ancho de la Argentina.

5.

Municipios argentinos: su gravitación para el fortalecimiento democrático y federal

Por Natalia Nierenberger

5.1. Introducción

La construcción de un país democrático y federal nos invita a reflexionar sobre el rol y la importancia de los Gobiernos locales como activos protagonistas. Sobre todo a partir de las nuevas funciones originadas en la mayor descentralización que los compromete, no sólo en la resolución de cuestiones tradicionales (alumbrado, barrido y limpieza) sino, también, en la gestión de temas políticos, sociales, culturales y económicos ubicándolos como actores fundamentales del desarrollo nacional.

Ahora bien, es en los municipios donde se instituyen las necesidades básicas de la población que deberán ser atendidas por el Estado a través de sus diferentes niveles de gobierno. En este sentido, la cercanía con los ciudadanos posibilita y favorece la implementación de mecanismos de participación social en la gestión de gobierno lo cual -desde la perspectiva de nuestro análisis- cobra especial consideración en pos de explorar mecanismos que colaboren en el fortalecimiento democrático. Del mismo modo y en relación a la construcción de un país más inclusivo y federal, identificaremos -a través de la similitud de identidades de municipios vecinos- oportunidades para la implementación de políticas públicas de desarrollo regional sostenibles.

Con esta invitación, nos planteamos la necesidad de recorrer la evolución de los municipios desde sus orígenes hasta la actualidad analizando los nuevos roles, las relaciones y las representaciones locales en relación con lo nacional y los desafíos que enfrentan en un mundo globalizado.

En efecto, con la pretensión de plasmar contenidos sintéticos, el presente trabajo se ordena en torno a **cuatro ejes: 1) El municipio, orígenes y evolución histórica; 2) Sistema político municipal; 3) Participación ciudadana y 4) Identidad local en relación con lo nacional y lo global** haciendo especial hincapié en los desafíos a los que se enfrentan los ciudadanos locales.

5.2. El Municipio: orígenes y evolución histórica

5.2.1. Municipio: definición y elementos constitutivos

El municipio se encuentra en la base de la división territorial, política y administrativa de la Argentina reconocida por la Constitución Nacional. Su relevancia ha ido en crecimiento con el paso de los años y producto del peso de la realidad política y social sumada a la reforma de la Ley fundamental que los reconoce como autónomos:

“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (CN. Art. 123º).

Partamos por pensar estas acepciones del diccionario:

Municipio: del lat. municipium. **1.** m. Entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes. / **4.** m. Entre los romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma²⁹.

De acuerdo al país, existen diferentes formas de denominar a lo que nosotros conocemos como municipios: comuna, ayuntamiento, alcaldía, condado, departamento, comisiones municipales, vecinales o de fomento, los cuales pueden coincidir con una o comprender varias localidades. Fundamentalmente se los caracteriza como entes públicos menores y representan el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. Son los que, más allá de las diferentes teorías, solo existen como tales y son reconocidos por un ordenamiento jurídico.

Asimismo, **existen tres elementos constitutivos comunes que los componen: un territorio, una población y un Gobierno:**

→ TERRITORIO

Todos los municipios tienen un territorio física y geográficamente delimitado y por consiguiente se pueden mapear, conocer sus límites fronterizos y la cantidad de kilómetros que abarcan. En ellos se desarrolla naturalmente la vida en comunidades urbanas o rurales.



→ POBLACIÓN

Del mismo modo, todos los municipios tienen una población entendida como la totalidad de quienes lo habitan; esto es, aquellos que residen dentro de los límites territoriales que lo componen y que generalmente están definidos por un padrón en el cual se registra su lugar de residencia.



→ GOBIERNO

Finalmente todos los municipios cuentan con un gobierno que en Argentina se estructura como tercer nivel sobre la base de un órgano ejecutivo y otro deliberativo, elegidos democráticamente por la población que lo integra.



Desde nuestra perspectiva, tanto las características geográficas –por las posibilidades de desarrollo local que ofrece– como la población –por la identidad cultural que la caracteriza– cobran especial atención a efectos de analizar las posibilidades de integración en un marco creciente de diversidad cultural y multiplicidad e interconexión de relaciones globales.

²⁹. Diccionario de la lengua española/Edición del Tricentenario, Versión Digital disponible en <http://dle.rae.es/?id=Q5uxtDT>. Información recuperada el 13.07.16.

5.2.2. Marco jurídico. Los municipios en la Constitución Nacional, las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales

Tal como lo hemos mencionado, el régimen municipal tuvo su reconocimiento en el artículo 5° de la Constitución Nacional de 1853, de modo que por imperio de la norma suprema, las constituciones provinciales fueron incorporándolo con el sistema federal de gobierno previsto en el Artículo 1° de la Carta Magna. Es así que cada provincia fue recogiendo su historia, su cultura, su economía, siempre dentro de un marco de prelación del orden jurídico federal que ha limitado el poder constituyente de las provincias y, por ende, el de los municipios, tal como veremos más adelante:

Artículo 5°.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Con la reforma de 1994 se vuelve a contemplar al régimen municipal, mencionándolo en el artículo 75° inc. 30) al describir las atribuciones del Congreso, reservándoles poderes de policía e imposición y seguidamente en el artículo 123° reconociéndoles su autonomía:

Artículo 75°.- Corresponde al Congreso: (...) inciso 30) Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

Artículo 123°.- Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La incorporación de la autonomía se sustentó, entre otros motivos, en la recepción de la jurisprudencia que la Corte Suprema de Justicia sostuvo –con diferentes matices³⁰– a partir de marzo de 1989³¹, expresando con claridad meridiana que en nuestro país las municipalidades son entidades autónomas. Por tal motivo, las constituciones provinciales no pueden establecer un régimen que difiera del previsto por la Constitución Nacional, so pena de ser susceptibles de declaraciones de inconstitucionalidad.

30. Decimos con diferentes matices ya que en fallos posteriores a Rivademar moderó su postura relativizando los alcances de la autonomía municipal. Como ejemplo se puede consultar el fallo "Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Provincia de Santa fé"; CSJN; Sentencia del 4/6/1991; fallos: 314:49. En el presente la Corte establece que el alcance y límites de las facultades municipales surgen de la Constitución y las leyes provinciales.

31. Rivademar, Angela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario" Sentencia del 21 de marzo de 1989. fallo 312:326 Versión Digital disponible en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rivademar-angela-digna-balbina-artinezgalvanmunicipalidad-rosario-recurso-contencioso-administrativo-plena-jurisdccion-fa890000851989-03-21/123456789-580-0009-8ots-eupmocsollaf>. Información recuperada el 14.07.16.

Partiendo del reconocimiento de la facultad constituyente de las provincias prevista en el artículo 123° de la Constitución Nacional, analizaremos someramente qué grado de autonomía han conquistado los municipios argentinos. Veremos que algunas constituciones, como las de provincia de Buenos Aires, Mendoza y Santa fe se rigen por las leyes orgánicas municipales dictadas por las legislaturas provinciales y no hacen referencia a la autonomía municipal mientras que la mayoría de las modificadas con posterioridad a 1994 incorporaron explícitamente el concepto de autonomía. Sólo Tucumán, La Rioja, Entre Ríos, Río Negro y Santa Cruz dan la posibilidad de dictar sus propias Cartas Orgánicas a todos los municipios que las componen dotándolas, de esta manera, de un nuevo orden constituyente. Por su parte, las provincias de Chaco, Jujuy, La Pampa, Catamarca, Misiones, Corrientes, Formosa, Salta, San Luis, Neuquén, Río Negro, Chubut, Córdoba, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y San Juan reservan dicha facultad a los municipios con mayor número de habitantes³².

La mayoría de las provincias contemplan la autonomía municipal, lo que implica un importante avance en torno al fortalecimiento de la democracia. La posibilidad de dictar sus propias cartas orgánicas permite a los ciudadanos bregar por la incorporación de herramientas de participación ciudadana con la finalidad de canalizar las demandas locales mediante la institucionalización de mecanismos de democracia semi-directa. De la misma manera, la participación en el control y la cercanía con la información institucional referida a la implementación de programas gubernamentales permite evaluar en qué medida existe una correlación entre los intereses de la población y el desempeño de sus representantes y juzgar la calidad del sistema democrático de gobierno. Sin embargo, mucho camino queda por recorrer.

5.3. Sistema político municipal. Interacción político-gubernamental y vecino-ciudadano

5.3.1. Representación política a nivel comunal. Relaciones entre Estado, gobierno y sociedad civil. El rol del concejal y consejero escolar

Para abordar el tema de las representaciones políticas locales debemos tener presente que en cada región de nuestro país, existen ciertas singularidades que se traducen en diversos modos de vivir y diferentes formas de vincularse social, económica, política y culturalmente. Si bien se enmarcan en una realidad nacional, esta particularidad debe ser una premisa para implicarnos al abordar el tema de las representaciones locales.



Asamblea Constituyente de 1853.
Óleo sobre lienzo de Antonio Alice.

32. Ver cuadro Facultades de cada provincia en Anexo 1.



Guardas del Facundo, editado en Santiago de Chile, en la Imprenta del Progreso en 1845.

Con la sanción de la **Constitución Nacional de 1853** se fijaron, por primera vez, los objetivos como nación. Comenzó así, un proceso político con la pretensión de aglutinar a los argentinos en torno al sentimiento de conciencia nacional. No obstante, **un proceso bifronte marcó la realidad de nuestro país identificando al interior con la "barbarie" y a la región central con la "civilización"**³³. Por otro lado, desde el rol preponderante de la región central fue gestándose un sentimiento residual para con el interior del país que marcó su historia y que, sin dudas, también marcó a su población, generando un particular sistema de representaciones.



Combate de caballería en la época de Rosas.
Cuadro de Carlos Morel.

El desafío se presenta frente a la aspiración de construir un nuevo modelo de país fortaleciendo el sistema democrático y federal. Para ello, y como premisa, los representantes deben bregar por equilibrar los niveles de calidad de vida a lo largo de toda la geografía nacional. La desigualdad de las comunidades locales atenta contra cualquier proceso de integración nacional al tiempo que cristaliza las estructuras de dominación y representación clasistas.

En este contexto, y para superar las barreras históricas, los representantes locales, en función de su cercanía con la sociedad civil, se encuentran en condiciones inmejorables de percibir las necesidades de la población en su conjunto y de transformarse en el eslabón gubernamental mediante el cual canalicen sus demandas. Al mismo tiempo, **sus relaciones de vecindad, cotidianeidad y proximidad proporcionan una instancia donde reclamar la participación de las organizaciones políticas, sociales y económicas e implicarlas en la implementación de políticas de desarrollo local que se integren al desarrollo regional y nacional.**

33. Utilizamos la caracterización de Domingo Faustino Sarmiento (1874) *Facundo - Civilización y Barbarie*. Las Pampas Argentinas. París, Librería hachette y Cia.

Los concejales y consejeros escolares, en su rol de intérpretes y representantes locales, se enfrentan al reto de ser activos protagonistas en la reconstrucción del sistema de representación política y en el establecimiento de nuevas relaciones de la ciudadanía con lo estatal y gubernamental³⁴ a partir de las particularidades de la comunidad a la que pertenecen. Así, **"la naturaleza de la ciudadanía será diferente según como se establezca la relación entre participación y pertenencia, y el protagonismo que la ciudadanía alcance en la organización de la vida pública será modificado por el tipo de sociedad de que se trate (...)"**³⁵. Pueden –y deben– acompañar los procesos de construcción ciudadana para mejorar la calidad democrática, facilitando canales de comunicación y participación real en los procesos decisorios e interviniendo en el sistema educativo y en los procesos de formación dirigidos a integrar a la sociedad nacional, promoviendo así la libre concurrencia de la interculturalidad y revalorizando las tradiciones de la comunidad local.

Por último, y como hemos señalado, la cercanía con el barrio, el **contacto con el vecino**, la cara y el nombre de quien emite la demanda y de quien la recibe, genera una esfera de confianza y expectativa de respuesta, con la consiguiente posibilidad de controlar y fiscalizar la actividad gubernamental posterior, dando cumplimiento al desempeño de sus funciones para las que fueron elegidos indispensable en el restablecimiento de las relaciones entre Estado, gobierno y sociedad civil.

5.3.2. Gestión burocrática³⁶ administrativa local. Nuevas responsabilidades

Durante mucho tiempo las funciones de administración local han estado limitadas a la atención de cuestiones menores tales como el alumbrado, barrido y limpieza. Sin embargo, dada la falta de respuesta de los niveles centrales del gobierno, **los municipios se han transformado en los principales receptores de las demandas sociales**. Es así que en **las últimas décadas se ha iniciado un camino mundial hacia la descentralización de funciones de administración y ejecución correspondientes, primigeniamente, al primer o segundo orden gubernamental enmarcado en procesos generales de reforma del Estado**. En este contexto, se ha ido involucrando a los Gobiernos locales en cuestiones tales como la atención de la salud, el ambiente, la seguridad, la promoción de empleo y el desarrollo económico, entre otras.

La descentralización en estas materias no siempre redundó en una mejora en la gestión de los servicios. En efecto, gran parte de los servicios han sido transferidos sin los correspondientes recursos, en atención a que la mayoría de estas decisiones se basaron en la reducción del déficit de los gobiernos nacionales y provinciales y no en la demanda de los ciudadanos. A continuación, veamos cómo impactaron las nuevas responsabilidades en la prestación de los servicios.

34. Una importante porción de la población nacional restringe o limita su participación a la emisión del voto. La concurrencia activa en las instituciones democráticas depende del estímulo, del entusiasmo, de la identificación y del sentimiento de pertenencia que despierten sus representantes. La personalización de la política y la confianza que despierta el representante local -elemento fundamental de la elección como concejal o consejero escolar- representa una condición de privilegio en la tarea de restablecer y fortalecer el sistema de representatividad, legitimidad y aglutinación en torno a una idea política explicitada por un partido político.

35. Quiroga, Hugo (2006): "Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público"; en Cheresky, Isidoro (Comp.): *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

36. Burocracia: Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios / Conjunto de los servidores públicos. En la acepción del *Diccionario de la lengua española/ Edición del Tricentenario*, Versión Digital disponible en <http://dle.rae.es/?id=6lix9ml>. Información recuperada el 02.08.16

Mencionaremos, en primer lugar, a los servicios de salud, "(...) la evaluación del proceso de descentralización de la provisión pública de salud en la Argentina, debe considerar, en primer lugar, los aspectos específicos de la restricción fiscal junto con las principales alternativas de su dilatada historia en materia de federalismo (...)"³⁷.

Nuestro país asistió a un fuerte proceso de descentralización desde el nivel nacional hacia el provincial. El Decreto Nacional 939/2000 establece la creación del Régimen de Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada que involucra a las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y/o municipal) y menciona en su visto que: "el accionar del Gobierno nacional se basa en el profundo respeto a la autonomía provincial y municipal en materia de salud...". Seguidamente, en su articulado, establece entre sus objetivos, "...respetar las particularidades regionales y locales de los establecimientos bajo el sostenimiento y consolidación de una concepción federal de la salud (...)" y los lineamientos que deberán guiar su accionar: "...c) Promover el desarrollo de la figura del médico de cabecera o de familia. d) Mejorar progresivamente los niveles de calidad a partir del cumplimiento de normas de calidad. e) Participación comunitaria en el control de la accesibilidad y la calidad de atención brindada a la población (...)".

Además, instaure figuras tales como el médico de cabecera, la acción primaria de la salud, la participación comunitaria en el control, la concepción de lo federal, el respeto por la autonomía provincial y municipal y el reconocimiento de particularidades locales y regionales. Marca claramente la transferencia de responsabilidad definida desde el ordenamiento nacional y, si bien no todas las provincias llevaron adelante este mismo proceso, la identificación del servicio local para la atención de la salud por parte de la población ha ido en aumento generando ciertas tensiones en el sistema en la medida en que los grupos más vulnerables aspiran a resolver aquella demanda dentro de su comunidad.

Más allá de esto, por el nivel de complejidad de los servicios de salud, entendemos que la descentralización (para ser efectiva y eficiente) depende, por una parte y en gran medida, de la transferencia de recursos para hacer frente a las necesidades de equipamiento e incorporación de recursos humanos altamente capacitados y, por otra, de una aceptada coordinación entre las diferentes jurisdicciones comprendidas en el régimen de salud nacional.

En materia ambiental la gestión por parte de los municipios ha adquirido diversas formas en tanto los mismos cuentan con mayor capacidad técnica para abordar la temática. Muchos municipios han incorporado la calidad ambiental como un aspecto distintivo en el marco de sus programas locales³⁸ o en sus proyectos de desarrollo local autodenominándose municipios sustentables³⁹. Sin embargo, más allá de los diferentes abordajes, encontramos ciertos aspectos que, hoy por hoy, son comunes a la mayoría y colocan a los Gobiernos locales en un lugar de importancia en la dimensión ambiental de nuestro país e impulsan la participación de los ciudadanos en niveles decisorios.

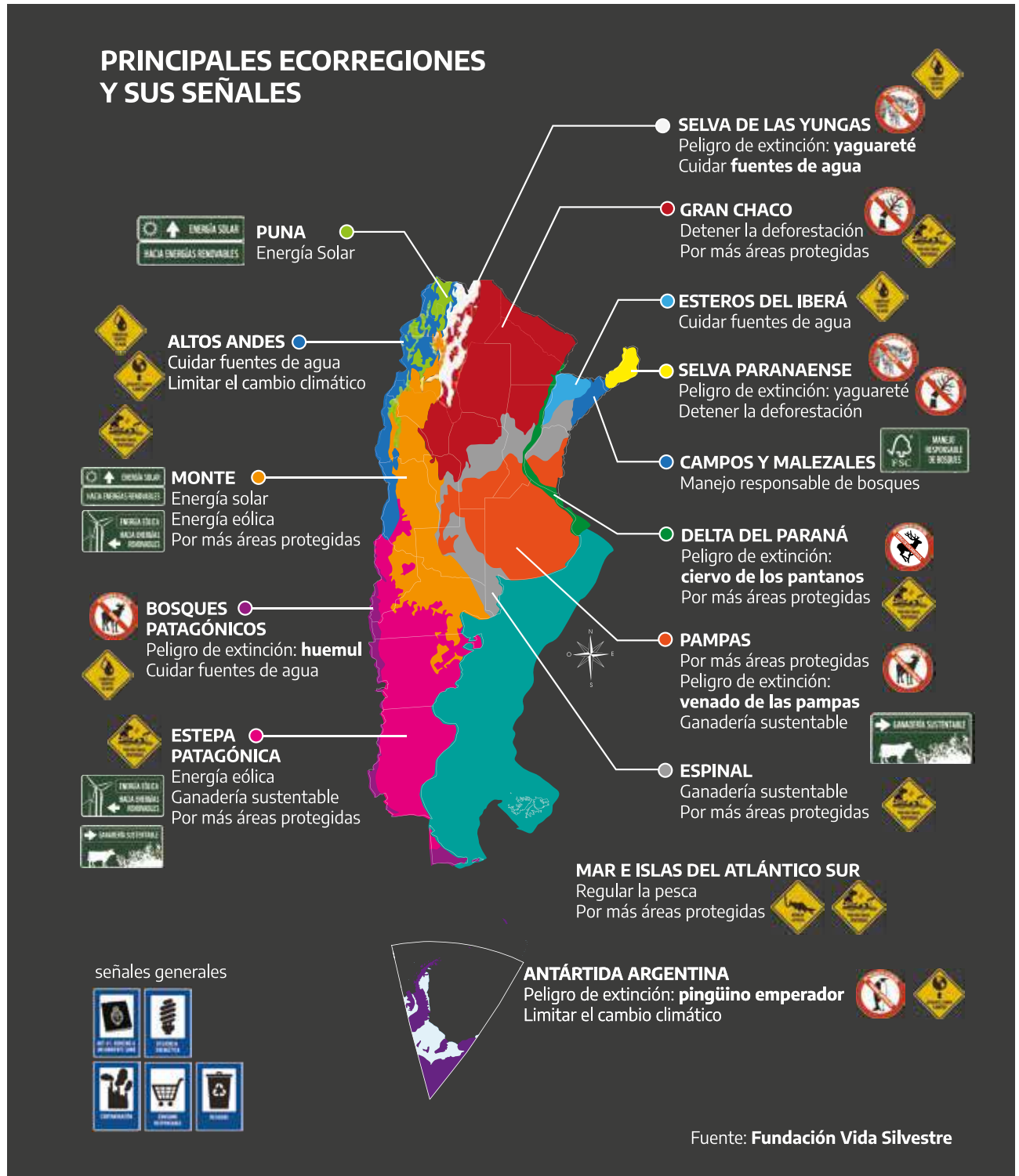
37. Bisang, Roberto y Cetrángolo, Oscar (1997): "Descentralización de los servicios de salud en la Argentina"; en Serie Reformas de Política Pública n° 47 Proyecto Regional CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

38. La Municipalidad de San Miguel de Tucumán implementó el Programa "Terrazas y Balcones Verdes para la Ciudad" con la finalidad de mejorar el oxígeno, disminuir la temperatura de los materiales expuestos al sol, y la reducir el sonido ambiental.

39. La Municipalidad de Venado Tuerto ha diseñado un Plan Energético Local para la correcta utilización de los recursos naturales que prevé proyectos vinculados al aprovechamiento de las fuentes renovables. Puede tomarse, como ejemplo, el caso de la asamblea ciudadana ambiental de Gualaguaychú frente al tema de las papeleras.

<http://noalaspapeleras.com.ar/web/>

En general, las responsabilidades locales en materia de ambiente refieren a temas de contaminación originadas en la determinación de los usos del suelo, el manejo del agua potable, las cloacas, drenajes y método de abordaje de aguas servidas, a la recolección y disposición final de residuos domiciliarios y a todo lo vinculado con la mejora de la calidad del aire mediante la creación de espacios verdes y el cuidado del arbolado público así como de las biosferas naturales, si las hubiere.



Asimismo, los problemas ambientales que suceden en el ámbito local obligan a sus representantes a asumir nuevas responsabilidades –que exceden el marco de la descentralización planificada– al verse compelidos por reclamos de la comunidad que, atravesada por una situación en particular, se moviliza en pos de la solución del problema.

Si bien en materia de medio ambiente los municipios han comenzado a recorrer un camino con resultados positivos innovadores y gestiones exitosas, en general puede decirse que frente a la presencia de situaciones más complejas, han demostrado incapacidad para dar respuesta mediante el diseño y ejecución políticas públicas de carácter local debido, mayormente, a la falta de especialización o carencia de tecnología requiriendo, para su atención, del auxilio de las instancias provinciales o nacionales de gobierno.

Debido a los altos índices de violencia e inseguridad, la demanda de seguridad ciudadana resulta un tema de mucha sensibilidad. La asunción de responsabilidades en esta materia por parte de los municipios trae consigo un delicado trabajo. **En este sentido, nuestro país recientemente ha comenzado este proceso de descentralización que implica dotar a los municipios de una transferencia de poder de ejecución y planificación de la política de seguridad local.**

Esta nueva función abarca desde la prevención y disuasión frente a la posible comisión de delitos hasta la represión de actos delictivos que en su mayoría son cometidos por “un vecino” cuya cercanía con las autoridades policiales locales muchas veces complejiza el abordaje del servicio.

Si bien aún no existen muchos indicadores que permitan evaluar el resultado de este proceso de descentralización –que hasta el momento ha consistido en general en la formación de policías comunales que habilitaron mayor patrullaje y presencia policial, la incorporación de botones de pánico, cámaras de seguridad y monitoreo en las calles– sí estamos en condiciones de afirmar que para que nuestros municipios puedan asumir con éxito esta nueva responsabilidad no se pueden soslayar ciertos aspectos: en esta materia no se trata sólo de transferir recursos sino que las autoridades locales puedan adquirir equipamiento y contemplen la profesionalización de los recursos humanos como condición indispensable antes de asumir su tarea.

La seguridad ciudadana es una de las nuevas responsabilidades para la cual, en términos generales, no hay experticia en los Gobiernos locales. Quizás, en este sentido, deberíamos reflexionar sobre cuál es la mejor manera en que los municipios pueden colaborar en esta nueva empresa. Por lo pronto como primera aspiración, en la implementación de este nuevo proceso de descentralización debemos aspirar a que los gobiernos locales sean eficientes en materia de prevención social de conflictos comunitarios, intrafamiliares y vecinales con un marcado respeto por los derechos humanos y en la implementación de programas de inclusión social y atención de sectores más vulnerables lo que traerá, sin lugar a dudas y como lógica de consecuencia, un descenso en los índices de violencia.

Por último, mencionaremos, dentro de las nuevas responsabilidades que poseen los municipios a la promoción de empleo y el desarrollo económico. En este caso, **la asunción de funciones por parte de los municipios ha sido consecuencia de la presión social frente a las diferentes crisis económicas que obligó a todos los estamentos gubernamentales a comprometerse activamente en la disminución de las desigualdades provocadas por la falta de desarrollo económico territorial.** En este sentido, la consecuencia no ha sido producto necesario de una descentralización explícita sino, más bien resultado de una cuestión fáctica incorporada, en mayor o en menor medida, como iniciativa de los funcionarios y representantes locales más allá de la existencia de programas nacionales o provinciales de empleo o de incentivos de alguna industria, rubro de la economía en particular cuya implementación ha sido de desconcentración de funciones y no de descentralización.

Siguiendo esta línea, los Gobiernos locales han procurado identificar sus potencialidades y articular sus programas con diferentes actores locales del sector privado, así como organizaciones empresariales y no gubernamentales tales como las cámaras de comercio e industria, de la pequeña y mediana empresa, los colegios profesionales, las cooperativas de prestación de servicios, etc., con el objeto de generar estrategias que posibiliten el desarrollo económico de sus territorios, tanto sea maximizando las potencialidades de la capacidad instalada en materia productiva y de servicios como atrayendo nuevas inversiones⁴⁰.

El interés de los representantes locales en involucrarse en temas de desarrollo local que se traduzcan en bienestar para sus comunidades es cada vez más necesario y notorio. La presión política frente a la falta de empleo exige su compromiso ya sea interviniendo para movilizar el capital privado en asociación público-privada, mediante programas gubernamentales de inclusión de empleo o generando condiciones para el autoempleo a través del fortalecimiento del capital social cuya característica principal se encuentra presente en todos los municipios sin distinción geográfica, de recursos o de potencialidades. Es entonces que **“el capital social es un recurso capaz de movilizar otros recursos para facilitar y consolidar el desarrollo de un territorio determinado...”**⁴¹ y el municipio puede ser un motor para el desarrollo territorial generando articulaciones, conexiones y fortaleciendo entramados locales entre lo público y lo privado y entre el capital, en el sentido tradicional de la expresión, y el capital social, ayudando a generar eslabonamientos productivos y de intercambio de bienes y servicios como opción frente a condiciones económicas desfavorables, de exclusión o postergación.

5.4. Participación ciudadana. Nuevos roles y representaciones locales

5.4.1. Centralismo vs. federalismo. Fortalecimiento municipal y descentralización. El rol del municipio en la actualidad

El Preámbulo original de nuestra Constitución Nacional mencionaba a la Confederación Argentina, tanto que el nombre dado a la Carta Magna de 1853, fue “Constitución de la Confederación Argentina” siendo reemplazada, en 1860, por el concepto de nación. Luego, en el art. 1º se estableció que: **“la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal (...)”**.

La forma de distribución territorial del poder determina que sea unitario, federal o confederal. Las diferencias son sustanciales ya que de un extremo al otro nos encontramos con meras divisiones administrativas de un Gobierno central hasta la integración por parte de Estados soberanos.

Nuestro país adoptó la forma federal como forma intermedia donde el poder está distribuido territorialmente en las provincias que conviven con el Estado federal que las comprende y a las que le han cedido una serie de competencias en asuntos de interés nacional que se traducen en la unificación de normas que rigen en todo el territorio nacional impartidas por el Gobierno central o federal.

40. Como ejemplo podemos citar el trabajo realizado conjuntamente entre la Municipalidad de Bahía Blanca y la Unión Industrial de Bahía Blanca en 1993 denominado “La ciudad estratégica para hacer concretar inversiones” en donde han consignado las ventajas competitivas reflejando aspectos tales como: ubicación geográfica privilegiada; características geográficas –clima, suelo, relieve, hidrografía, temperaturas, paisajes, lluvias, vientos, flora y fauna–; población, urbanismo –áreas protegidas y patrimoniales–; comunicaciones y telefonía, radios, prensa, tv, bbs’s; transportes –red vial, ferroviaria, aérea–; puertos, servicios logísticos y empresas instaladas en derredor; descripción de zonas para futuro desarrollo, ventajas comparativas, servicios –agua, gas, electricidad– y descripción y potencialidades de los recursos energéticos alternativos como la eólica y solar; instituciones oficiales, gubernamentales, educativas, profesionales, financieras y por sector de la economía; equipamiento sanitario, desarrollo del deporte, turismo, recursos marinos, agricultura y ganadería, recursos mineros, industrias, parques industriales y demás especificaciones sobre rubros de amplio espectro.

41. Caracciolo Basco, Mercedes y Foti Laxalde, María del Pilar (2005): *Economía Solidaria y Capital Social*. Contribuciones al Desarrollo Local. Buenos Aires: Paidós.

Es así que las provincias argentinas, por su propia voluntad, cedieron parte de su soberanía en pos de constituir la unión nacional, reteniendo para la atención de las cuestiones locales todo el poder no delegado al Gobierno federal y que expresamente se hubieren reservado en pactos preexistentes.

En síntesis, **se ha adoptado esta forma de gobierno con la finalidad de que las provincias atiendan sus demandas teniendo en cuenta sus realidades y particularidades locales, con la salvedad de los temas de interés común**, “sin perjuicio de que el derecho público de cada provincia recoja las peculiaridades que surgen de su propia geografía, de su historia, su cultura, su organización política, económica, etc., **la Constitución Nacional asegura la total coincidencia de aquéllos sobre los puntos esenciales del pacto federativo, lo cual permite asegurar un trato igualitario a todos los habitantes del territorio argentino, cualquiera que sea su lugar de origen o de radicación...**”⁴².

En este caso asistimos a un escenario de eventual concentración en torno a la realidad que impera en la región capital, con consecuencias que determinaron la vida de las provincias generando desigualdades, injusticias, inequidades y desintegración.

La puja y la tensión entre la centralización de los Gobiernos federales y las autonomía de los Gobiernos locales es un desafío complejo en toda sociedad y, en el caso de la República Argentina, un tema que requiere una amplia y profunda discusión para lograr un equilibrio que satisfaga en la justa medida los requerimientos de la ciudadanía en los tres niveles de gobierno.

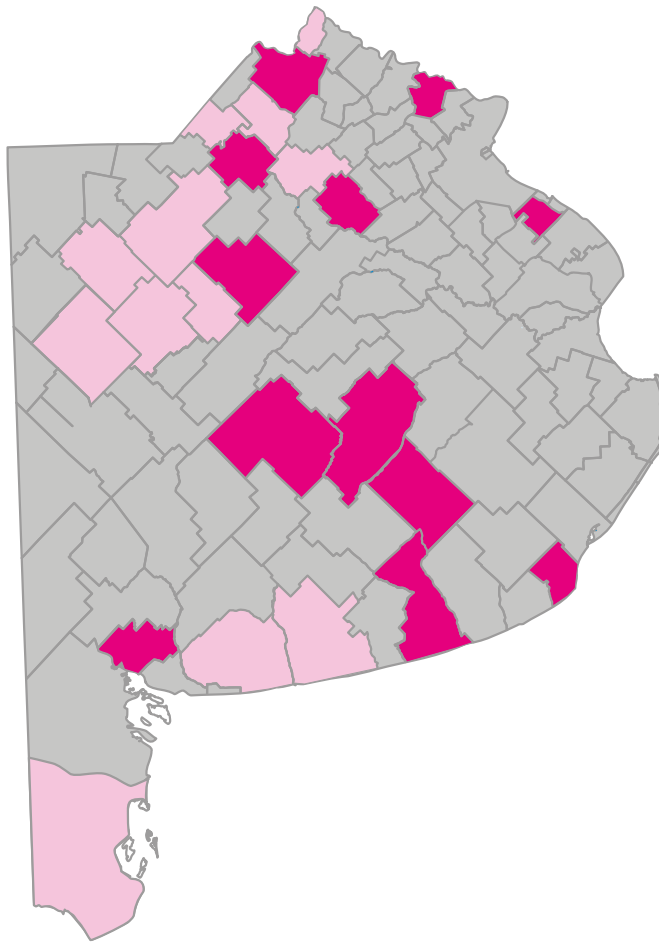
En ese marco, **el fortalecimiento de lo local es una necesidad que se impone para atender la demanda en una esfera de cercanía con la comunidad. Fortalecer lo municipal no significa únicamente transferir nuevas funciones, sino que se debe realizar en un marco de reasignación de recursos materiales, mediando un efectivo y concreto apoyo a la capacitación y profesionalización de los recursos humanos** para que, respetando las autonomías municipales, puedan diseñarse proyectos locales con acompañamiento, respaldo y asistencia de los Gobiernos nacionales y provinciales.

Es así que los municipios se enfrentan a un nuevo escenario como consecuencia de las transformaciones sociales que se imponen desde la necesidad de plantear nuevas estrategias de intervención que impidan el fracaso de sus gestiones. Frente a la incorporación de tantas responsabilidades el mayor reto es ajustar sus estructuras tradicionales para la asunción de tareas de mayor complejidad.

A los municipios les cabe la responsabilidad de disponer de todos los esfuerzos para dar las mejores soluciones eliminando las desigualdades e inequidades que provocaron la desintegración de la ciudadanía y por sobre todas las cosas les corresponde la responsabilidad de comprometer en esta empresa la activa participación de la comunidad local como co-gestores del desarrollo.

⁴². Ekmekdjian, Miguel Ángel (1991): *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Depalma.

DESIGUALDAD MUNICIPAL [Presupuesto anual por habitante]



San Isidro **\$58.900**
Vicente López **\$49.300**
San Fernando **\$46.500**

Florencio Varela **\$7.750**
La Matanza **\$8.700**
Moreno **\$10.000**

T. Lauquen
\$51.000

Rojas
\$50.700

C. Dorrego
\$50.600

Patagones
\$46.000

Chacabuco
\$41.850

Carlos Casares
\$39.165

Tres Arroyos
\$38.800

G. Arenales
\$38.250

Pehuajó
\$37.900

Bragado
\$36.460

Lincoln
\$35.700

San Nicolás
\$35.700

Olavarría
\$33.900

Azul
\$33.280

Chivilcoy
\$32.800

Zárate
\$30.300

Tandil
\$29.900

Bahía Blanca
\$29.700

Necochea
\$26.800

9 de Julio
\$25.800

Mar del Plata
\$25.500

Junín
\$23.350

Pergamino
\$20.550

La Plata
\$18.764

5.4.2. Intervención de los vecinos en la planificación, la ejecución y el control de las acciones de gobierno. Implicancia de las instituciones intermedias. El municipio y el vecino.

La crisis del sistema de representación obligó a replantear el vínculo con la ciudadanía. Fue pertinente la necesidad de recuperar la legitimidad en los representantes y la reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones. El vecino -cuya necesidad aspira a que sea cubierta en el ámbito público- ha pasado de ser un simple destinatario de los servicios públicos para asumir un rol políticamente activo⁴³ al tomar parte en los procesos de deliberación y de decisión para asumir un papel más exigente con respecto a la forma, las circunstancias y los principios gestores que utiliza la administración pública para prestarlos.

En efecto, el vecino ya no se conforma con que se garantice la prestación de los servicios públicos que se le han brindado sino que reclama más y mejor calidad en ellos y exige que los mismos se ejecuten optimizando la utilización de los recursos públicos. Esto significa que las políticas y decisiones públicas deben orientarse al ciudadano, que la acción pública debe regirse por el logro de una mayor eficacia, eficiencia y transparencia y que la gestión de los recursos públicos ha de efectuarse de manera responsable a los ojos de los ciudadanos.

La participación de la ciudadanía ha sido un factor determinante para el avance de algunos temas de la esfera pública tales como el medio ambiente, los derechos humanos, los derechos de los consumidores, la oferta de diversos cursos de acción gubernamental, el establecimiento de herramientas como las consultas previas, veedurías y observatorios con la incorporación de la ciudadanía como protagonistas dan cuenta de esta afirmación.

En relación con el aporte de la ciudadanía en la implementación de políticas públicas, nos referiremos a una iniciativa que se ha implementado con un importante grado de aceptación y participación activa: los presupuestos participativos (PP). Previamente, es necesario mencionar que los vecinos pueden -y en la mayoría de los casos ocurre- asumir un rol de suma importancia en la definición de las agendas de gobierno, en tanto las mismas se fundan en una "cuestión a resolver"⁴⁴, pues debe existir una ponderación de acontecimientos conflictivos o valorados de modo tal que pasen a formar parte de los abordajes públicos en los que pueden influir como actores directamente afectados visibilizando sus demandas y organizados de diversas formas (en masa, a través de redes sociales, etc). Claro está que la agenda pública también puede definirse por la influencia de la opinión pública construida en los medios de comunicación (Quiroga; 2006), por acontecimientos fatales (Annunciata, Mauro y Slipak; 2006) que aceleran los procesos decisorios, por la injerencia de grupos de presión, de las organizaciones no gubernamentales⁴⁵ o bien por la simple voluntad e iniciativa política de los representantes en la que, tomando una posición frente a una problemática concreta, emprenden un curso de acciones para dar respuestas desde el aparato estatal.

⁴³. Rol activo desde lo político no necesariamente en el marco del sistema de partidos.

⁴⁴. Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1984): "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación"; en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (Comp.) *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: Inap.

⁴⁵. Como ejemplo podemos referirnos a la intervención de la Organización no Gubernamental Poder Ciudadano o Greenpeace Argentina. Disponibles respectivamente en: <http://poderciudadano.org/>. www.greenpeace.org.ar/

Como mencionamos, en la última década la herramienta de los presupuestos participativos⁴⁶ ha sido una de las desarrolladas en el nivel local con importante aprobación. En efecto, **“el Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía, conjuntamente con el Gobierno, delibera y decide la asignación de recursos públicos (...)”**⁴⁷. **Su relevancia ha quedado manifiesta en varias provincias en las que su régimen jurídico local incorporó dicha institución**⁴⁸.

Podemos decir, en términos generales que **la participación de los vecinos en los presupuestos mantiene un grado de intervención directa en alguna etapa inicial para luego desarrollarse a través de ciertas representaciones locales, ya sean entidades de bien público, cooperativas de servicios, asociaciones civiles, colectividades, fundaciones, asambleas y, en algunos casos, vecinos propuestos por alguna autoridad municipal en función de su arraigado prestigio y notoriedad en la comunidad tal lo previsto**, por ejemplo, en la regulación del Municipio de La Plata al incorporar en el programa de PP a las denominadas Juntas Comunales.

Según las particularidades de cada municipio en la dinámica de trabajo se establecen mesas, asambleas o espacios donde se recogen las demandas y se presentan propuestas. A su tiempo un conjunto de técnicos y profesionales los desarrollan, justiprecian y más tarde ponderan estableciendo un orden de prioridades. Finalmente los proyectos son elevados a las autoridades municipales quienes, conforme las disponibilidades de recursos, lo irán ejecutando. Al no ser vinculantes los funcionarios pueden llegar a mantener cierto grado de discrecionalidad que puede ser cuestionable. Por último, en casi todos los casos queda aún una instancia de participación en la etapa del control. Las experiencias han demostrado un saldo positivo: mejoran la calidad democrática, elevan el protagonismo de la ciudadanía e incorporan el concepto de corresponsabilidad en las cuestiones públicas.

Más allá del mayor o menor grado de éxito en su implementación podemos afirmar que **la participación de los vecinos en las cuestiones públicas crecerá en tanto existan espacios para ello, ya sea en los procesos de creación de las políticas, en su implementación, como en la etapa de evaluación y control y, sobre todo, en la medida en que sus demandas tengan una correspondencia y sean acogidas por los estamentos gubernamentales.**

Esta debe ser la aspiración máxima en la construcción de un país más democrático: **la transformación del espacio público en un espacio abierto de participación efectiva, con una ciudadanía activa que se involucre como factor ineludible en la definición de los cursos de acción pública orientados a la solución de un problema o a la mejora o al desarrollo del contexto territorial en el que viven.** En este aspecto mucho han hecho los municipios quienes, junto con los vecinos, se han empeñado en lograr la implementación e institucionalización del PP, que han mejorado las condiciones de vida y han contribuido a la democratización de la relación Estado-sociedad. Esperamos que estas experiencias de democracia participativa puedan influir en el contexto nacional, regional y mundial contribuyendo en la reducción de las desigualdades sociales y económicas, propiciando la integración y cohesión de las comunidades.

46. Pueden consultarse contenidos Red Argentina de Presupuesto Participativo en: <http://www.rapp.gov.ar/index.php>

47. Según la definición del Programa Nacional de Presupuesto Participativo. Versión digital disponible en: <http://www.pnpp.gob.ar/como-hago/que-es-presupuesto-participativo/1>. Información recuperada el 02/08/2016.

48. A modo de ejemplo podemos mencionar: Ley 3001 de de la provincia de Entre Ríos, Decreto 3333/05 de la provincia de Buenos Aires, Ley 1777 Ley orgánica de las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 70 de la misma ciudad, Ordenanza de Presupuesto Participativo N° 7.326 de la Municipalidad de Rosario.

49. Decreto 711/92 de la Municipalidad de La Plata.

5.5. Identidad local. Su contribución en el forjamiento de la identidad nacional

5.5.1. Herramientas de coordinación local, provincial, regional y nacional

En el marco de los procesos de descentralización tendientes a fortalecer el sistema federal de gobierno, consideramos indispensable contar con el compromiso y aporte de los diferentes estamentos gubernamentales. La incorporación de herramientas de coordinación resulta forzosa a la hora de establecer un grado de responsabilidad concreto ajustado a los aportes de cada jurisdicción si se quiere articular de modo efectivo y eficiente la marcha de proyectos compartidos.

Un factor determinante que no puede soslayarse al abordar el tema de las articulaciones interjurisdiccionales refiere a la utilización de recursos públicos. En tal sentido **la distribución de los fondos nacionales y provinciales, la capacidad de generación y recaudación de recursos municipales mediante el cobro de tasas, patentes, multas, permisos, licencias, derechos y contribuciones, engendran asimetrías que limitan las potencialidades de respuestas locales y generan brechas cada vez más profundas entre los municipios más ricos y los más postergados.**

“las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados (...) para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial”⁵⁰.

Por ello, **la necesidad de incorporar políticas redistributivas y de compensación es un punto de partida para el desarrollo nacional y la satisfacción de las demandas ciudadanas que debe efectuarse teniendo en cuenta las profundas desemejanzas territoriales.** Sin embargo, la coordinación no puede quedar circunscripta a la política fiscal: en los municipios con menor desarrollo deben crearse, además, condiciones que garanticen mínimamente la prestación de servicios indispensables para el progreso de su población. Infraestructura, educación y salud son temas que merecen el compromiso de los diferentes estamentos donde cada uno haga su aporte en orden a la creación de círculos virtuosos.

Una correcta distribución de competencias entre los diferentes estamentos del Estado que respeten la autonomía local, no puede sustraerse del potencial geográfico, material y humano con que cuentan las diversas comunidades pues a lo largo de nuestra geografía se verifican diferentes patrones de desarrollo. En última instancia, corresponde al Gobierno central garantizar los derechos y deberes consagrados en nuestra Constitución Nacional a todos los habitantes de la Nación y concurrentemente con las provincias en el marco de sus Cartas locales y en la porción de su territorio. Esta obligación habilita a que los diferentes niveles concreten acuerdos de cooperación interestatal que contemplen el financiamiento de programas mediante empréstitos o subsidios, fortalecimientos institucionales, capacitación de recursos humanos, y todas aquellas que posibiliten mayores niveles de inclusión tendientes a igualar las entornos locales para el cumplimiento de las responsabilidades que les son propias.

50. Informe CEPAL Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL (2010) “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir” Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986.es.pdf>. Información recuperada 04/08/2016

5.5.2. Implicancia de los ciudadanos locales como productores de cultura democrática y su ponderación en las decisiones nacionales

La contribución de los ciudadanos en la construcción de una cultura democrática resulta vital para el crecimiento nacional; el derecho al voto, como herramienta para la elección de los representantes no circunscribe sus posibilidades de intervención. Su participación efectiva en la toma de decisiones y la resolución de los problemas que afectan el bien común les brinda la posibilidad de ser generadores de cultura cívica. Sin embargo, la voluntad de participar es una decisión individual que se pone en marcha en determinadas condiciones. La crisis de legitimidad política puso en cuestión el sistema de representación y participación provocando transformaciones tanto en las formas como en la proporción de responsabilidad asumida por los ciudadanos en relación con sus autoridades. Sin embargo, la centralidad de la ciudadanía irrumpió en los escenarios públicos adoptando diversas formas: cacerolazos, asambleas populares, piquetes, fábricas recuperadas, luchas rurales, escraches, que luego dieron paso a formas organizativas desconocidas hasta ese momento. Ello nos invita a analizar cómo influyeron en los modos de participación –más allá de haberse dado producto de una profunda crisis– pues de su injerencia en las cuestiones públicas puede inferirse una necesidad de manifestación de la voluntad popular sobre determinados acontecimientos que los afectan en forma directa.

Ponderar esa necesidad puede ser determinante en el fortalecimiento de las instituciones democráticas si tenemos en cuenta que tras la protesta desorganizada surgieron algunos liderazgos que alcanzaron un grado de representación e inserción en la vida institucional. La expansión de la ciudadanía y sus formas de manifestación desinstitucionalizadas deben ser indicadores de formas democráticas de expresión que nos interpelan frente a la debilidad de los dispositivos institucionalizados de participación ciudadana.

Prestar atención a la demanda de la ciudadanía e incorporarla como parte de los procesos de producción de cultura democrática es, sin dudas, una prioridad si deseamos mejorar la calidad de nuestras instituciones.

5.5.3. Cultura de la convivencia y la tolerancia. Obstáculos, resistencia y escepticismo. Nuevos desafíos en un mundo globalizado. El denominado “vecindario global”

El fortalecimiento de la democracia requiere el compromiso de los ciudadanos en los procesos de mejora de la comunicación y en la tolerancia. En efecto, la tolerancia es el producto de una construcción social, política y cultural que se cimienta en el reconocimiento de “lo diferente” que, al ser reconocido, enriquece a las personas brindándoles una posibilidad de cambio. Partiendo de ese cambio individual –que obviamente por sí sólo resulta insuficiente– se van construyendo los cambios sociales a través de los procesos de socialización. La tolerancia debe ser un valor a promoverse en toda sociedad que desee elevar su calidad democrática y las decisiones que se tomen por consenso mediante el diálogo y la escucha mejoran la convivencia pacífica de las comunidades y disminuyen las situaciones de violencia institucional.

La pluralidad y la multiculturalidad son parte de una convivencia democrática; aceptar lo diverso: género, origen, raza, religión, discapacidad, es comprometerse con los derechos humanos fundamentales.

En este marco, cabe observar que nos enfrentamos a otro fenómeno que nos modifica en lo local: la **globalización** nos afecta, en primer lugar, porque supone que los diferentes territorios incorporan bienes materiales y simbólicos cuya existencia se produce en diferentes centros. Así, la cultura local se va fundiendo con lo multinacional perdiendo peso el valor simbólico de lo tradicional hasta llegar, en algunas metrópolis, a sustituir o casi a anular sus rasgos fundantes. La forma de comer⁵¹, vestirse, movilizarse, esparcirse (música, cine, televisión, teatro, web)⁵², la tecnología, la comunicación, el consumo, los valores, los modos de producción y hasta las festividades⁵³ se van incorporando en las costumbres locales como propias. Analizar cuánto de la producción cultural propia subsiste, cuánto resulta de su resignificación, cuánto es resultado de la incorporación de culturas foráneas y cuánto de multiculturalidad es un aspecto ineludible a la hora de pensar las condiciones y factores que gravitan en la planificación de lo local pensado en el contexto nacional y mundial, tanto como reflexionar sobre las consecuencias desde el punto de vista económico y político y su impacto en la implementación de las políticas públicas locales.



Bandera Whipala .
Foto: Nadia Petrizzo.

51. Telam. Versión digital disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201509/118322-oms-alimentoscomida-azucar-glucosa-consumo.html> Información recuperada el 12/08/16 .

52. La Capital. Versión digital disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/el-dia-que-la-tv-extranjera-invadio-el-pais-sus-series-n444450>. Información recuperada el 12/08/16.

53. La Nación. Versión digital. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1349350-festejos-con-acento-extranjero>. Información recuperada el 12/08/16.

El reto principal es encontrar un equilibrio donde los municipios puedan descubrir canales que les permitan maximizar las posibilidades que genera la globalización (incorporación de tecnología, conocimiento e información⁵⁴, apertura de mercados para producciones locales, regionales y típicos, entre otros) y minimizar sus efectos negativos que directa o indirectamente actúan como un factor de exclusión (industrias culturales, precarización de los mercados, transnacionalización de las producciones, fluctuaciones en las bolsas, etc). La confusión que genera vivir en el denominado “vecindario global”⁵⁵, donde los sucesos del planeta se perciben como propios, nos obliga a estar atentos para conservar la senda guiados por el respeto de nuestros usos y costumbres. Proteger las identidades locales requiere un esfuerzo de decodificación: Facebook, Twitter, redes, foros y blogs nos inundan con información transformando nuestra manera de percibir el mundo. Resulta indistinto si nos encontramos en un pequeño municipio o en una gran metrópoli, las consecuencias pueden ser idénticas más allá de las repercusiones que tengan o puedan tener para cada población.

En este contexto, los representantes municipales deberían reflexionar sobre el modo de abordar las cuestiones públicas, ser capaces de proteger a la población contra los efectos adversos de la globalización mientras aprovechan los beneficios. Resulta vital, en este contexto global, robustecer las autonomías locales, reforzar sus capacidades económicas y su identidad cultural. Solo así podremos alcanzar el bienestar general de la Nación Argentina.

54. Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, irrumpieron en la vida cotidiana generando cambios culturales profundos con una absoluta velocidad como no ocurrió en otros aspectos.

55. (Herbert Marshall McLuhan; Edmonton, 1911 - Toronto, 1980) filósofo, profesor y teórico canadiense que influyó en la cultura contemporánea por sus estudios sobre la naturaleza y efectos de los medios de comunicación en los procesos sociales, el arte y la literatura. El autor incorporó el concepto “Aldea global” al desarrollar su obra sobre las formas de comunicación globales mostrando la desregulación de la cultura. Sobre el particular puede consultarse información disponible en versión digital: <http://www.marshallmcluhan.com/>

6.

Desarrollo local y gestión asociada

Por Pablo Rodríguez Masena⁵⁶

6.1. Introducción

La resignificación del rol de los Gobiernos locales a partir de la consagración de los procesos de descentralización y desconcentración generó una serie de oportunidades para los cuales es necesario que la gestión local se prepare y adapte.

Los municipios, que durante mucho tiempo se ocuparon casi con exclusividad del mantenimiento del alumbrado, barrido y limpieza (ABL) de sus calles, pasaron a ser actores con cierta capacidad de decisión sobre el planeamiento de estrategias para el desarrollo económico, social y hasta internacional, abordándolo con las mismas estructuras funcionales e institucionales y con los mismos recursos humanos tradicionales.

6.2. Fortalezas de los municipios como actores de desarrollo

En la base del nuevo rol se encuentra la gran fortaleza de los Gobiernos locales: su cercanía con los problemas y soluciones cotidianas de su gente, lo que les permite estar en condiciones de percibir directamente sus necesidades y ser quienes mejor pueden canalizar y estructurar sus demandas para darles su satisfacción instrumental. Como un espejo invertido, cuanto más central es el nivel de gobierno, objetivamente, más lejos de la gente está. Pueden disponer de los recursos económicos y los programas gubernamentales (la oferta programática), pero suelen carecer de los proyectos para invertir (la demanda societal) y no tienen capacidad humana posible para recorrer todos los distritos del país.

En definitiva, como dice J. Borja **los Gobiernos locales disponen de dos ventajas comparativas frente a los Gobiernos nacionales:**

- **1.** Tienen mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados (demandas y ofertas que cambian)
- **2.** Tienen mayor capacidad de representación y legitimidad.

En consecuencia, **los municipios se transforman en la mejor herramienta institucional para acercar la demanda societal (agregada) a la oferta programática. Son los más adecuados interlocutores para desarrollar una gobernanza local de iniciativas buscando socios en instancias de gobierno superiores que necesitan de proyectos viables y sustentables socialmente para llevar adelante su propuesta de gobierno.**

⁵⁶. Licenciado en Ciencia Política (UBA). Mg. en Diseño y gestión de programas sociales (FLACSO). Docente de grado y postgrado en materias propias del campo. Se desempeñó en los tres niveles de gobierno, como Director de Desarrollo Local (Buenos Aires), en el IMDES (La Matanza) y como enlace parlamentario de varios ministerios. Actualmente es asesor en el Congreso y en la Dirección Nacional Electoral. Mail: prmasena@yahoo.com.ar

6.3. Necesidad de recursos económicos, la gran limitación de los Gobiernos locales

El problema estructural con el que se encuentran es que no tienen los recursos suficientes para hacerse cargo de todas las actividades, las traspasadas y las que se le generaron en función de las nuevas oportunidades.

Muchas veces se han tenido que hacer responsables de gestionar sin la transferencia de recursos (desde los niveles centrales) acorde para hacerlo. Además, su capacidad de recaudación es débil comparativamente a los otros niveles de gobierno además de que sus facultades para hacerlo son limitadas. **Esto obliga a la permanente articulación y negociación con los otros niveles de gobierno, con quienes se termina negociando programa por programa en función de la cercanía con el mismo, en algunos casos perdiéndose de vista el proyecto local.**

Pero la falta también afecta a sus recursos humanos y tecnológicos ya que el cambio de paradigma y la asignación de nuevos roles requiere adaptar la estructura funcional y el perfil de los funcionarios y trabajadores locales, algo que no todos los municipios pueden hacer al mismo ritmo, lo que aumenta las desigualdades entre distritos, quizá vecinos. Además, los equipos gubernamentales en los municipios tienden a no ser suficientes, ni disponer de los recursos y capacidades para afrontar estos desafíos, a lo que hay que sumarle que los salarios municipales suelen ser los más bajos de la administración pública.

6.4. ¿Cómo superar estas limitaciones?

El desarrollo local y la gestión asociada son, en este contexto, los conceptos y prácticas óptimas para una gestión local moderna. Es la estrategia de gestión más pertinente y con más potencialidad que se ha pensado para los Gobiernos locales. Es una oportunidad y un desafío que no se puede obviar.

6.4.1. El desarrollo local: concepto, supuestos y claves

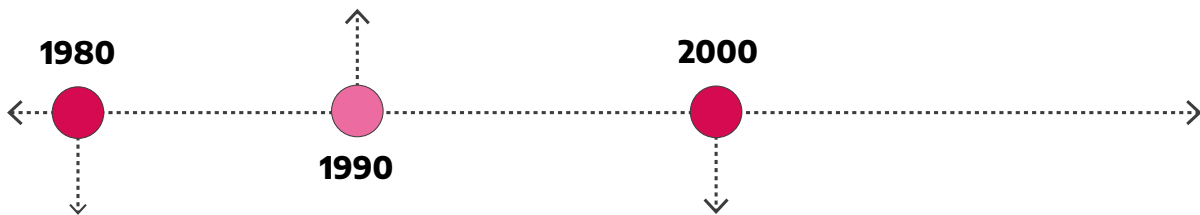
El concepto de desarrollo local comienza a hacerse conocido a partir de los años ochenta, se despliega en los noventa y se consolida con el nuevo milenio.

En la década del ochenta, aparecía vinculado con exclusividad al tema de la participación y la cuestión del desencanto frente a la gestión local y se entendía como fomento de una democracia participativa que se da a nivel local.

En los años noventa, con los procesos de descentralización y desconcentración en el centro de la escena, el eje pasa a ser la cuestión de que la descentralización le da al ámbito de lo local el reconocimiento como ingreso social de servicios y cómo esa cuestión habilita la idea de competitividad de las ciudades.

En el nuevo milenio al desarrollo local se lo entiende como desarrollo productivo local, fomentando la articulación público-privada en la economía, pero no exclusivamente, ya que se conceptualiza que no toda actividad económica es desarrollo local sino solamente aquella que, definido un perfil productivo para lo local, incluya crecimiento e inclusión social entre sus objetivos, construyendo una identidad local en relación con su entorno, en la medida en que compromete a la comunidad en su génesis y en el desarrollo del proceso que propicia la participación comunitaria.

En los '90, con los procesos de descentralización y desconcentración en el centro de la escena, el eje pasa a ser la cuestión de que la descentralización le da al ámbito de lo local el reconocimiento como ingreso social de servicios y cómo esa cuestión habilita la idea de competitividad de las ciudades.



En los '80 aparecía vinculado con exclusividad al tema de la participación y la cuestión del desencanto frente a la gestión local y se entendía como fomento de una democracia participativa que se da a nivel local.

En el nuevo milenio al desarrollo local se lo entiende como desarrollo productivo local, fomentando la articulación público-privada en la economía, pero no exclusivamente, ya que se conceptualiza que no toda actividad económica es desarrollo local sino solamente aquella que, definido un perfil productivo para lo local, incluya crecimiento e inclusión social entre sus objetivos, construyendo una identidad local en relación con su entorno, en la medida en que compromete a la comunidad en su génesis y en el desarrollo del proceso, que propicia la participación comunitaria.

Esta nueva conceptualización mira al mercado local para fortalecerlo e integrarlo. Para ello, los municipios asumen un rol activo, ya no sólo recibiendo medidas de niveles centrales sino definiendo actividades productivas propias que se insertan en lo regional y hasta lo nacional. Esta nueva forma de mirar y actuar lo hace desde el territorio, de lo local a lo global, pensando un desarrollo desde abajo, desde lo que cada comunidad tiene o puede tener, en un determinado territorio, descubriendo qué cosas se pueden hacer y qué no y de qué recursos se disponen para hacerlo.

También hay un cambio fenomenal en la lógica de la gestión, ya que son procesos que fomentan la participación de la comunidad, de sus instituciones y/o de las personas, por lo que termina en el impulso de lo que se denomina la gestión asociada y gobernar con ese perfil o con esa meta, requiere agentes orientados al cambio cultural en un proceso de aprendizaje, abierto y colectivo, lo que, lógicamente, pone en evidencia falencias en la capacidad de gestión local por falta de recursos humanos calificados y escasez de recursos.

Cabe observar que el **desarrollo local tiene tres grandes supuestos:**

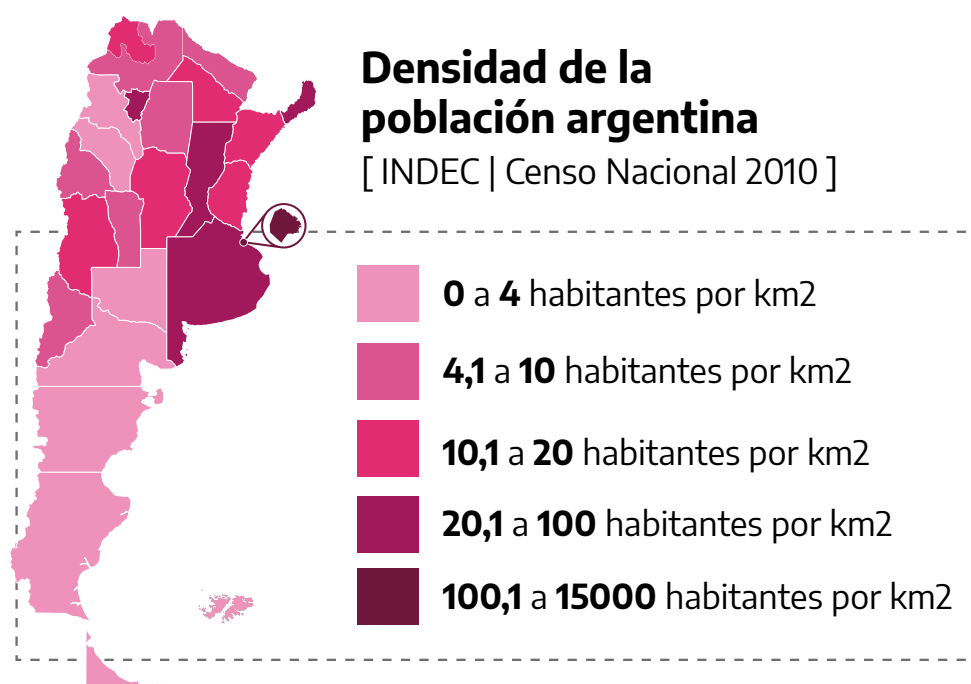
1. Que a partir de la transferencia de competencias gubernamentales a nivel local, estos gobiernos asumen responsabilidades nuevas que son oportunidades
2. Que la descentralización de funciones y responsabilidades se sustenta en la idea de que la identificación de los problemas, las prioridades para absorberlos y la utilización de los recursos disponibles pasa a ser una tarea prioritaria del ámbito local
3. Que la matriz decisional del desarrollo no puede ser controlada por mecanismos estatales como en la vieja planificación tradicional ni por el mercado exclusivamente ya que asigna recursos sin consideraciones sociales, sino por el impulso de políticas que fomenten la participación de la sociedad civil local en el proceso, enmarcando el funcionamiento de un sistema económico en un entorno cultural e institucional que favorece su desempeño.

6.4.2. Claves para avanzar en un adecuado desarrollo local

6.4.2.1. Definir un perfil social-productivo para la comunidad

Toda comunidad que aborde una propuesta para impulsar su desarrollo local debe necesariamente **definir cuál es su perfil para el mismo, si es que lo tiene definido y si no avanzar en ello. Sin definir un perfil productivo local que combine crecimiento con equidad e inclusión social, no hay posibilidad de desarrollo local.**

En ese sentido hay tres posibilidades: que ya hayan definido su perfil previamente; que su perfil esté en crisis o que no tengan uno definido. Hay localidades o regiones cuyo perfil socio productivo está definido previamente y que no se modifica por cuestiones coyunturales. Hay otras que tienen su perfil tradicional en crisis, que puede ser abrupta por una actividad que se paraliza o paulatina en donde se sigue haciendo lo de siempre, pero integrando cada vez a menos gente, perdiendo impacto. Hay localidades que no tienen un perfil definido para el desarrollo local y no piensan en ello. Definir un perfil no es un problema técnico sino fundamentalmente cultural y de identidad y por ello trabajar en definirlo implica la participación de los actores involucrados.



En Argentina, con más de 2000 municipios y 100 microrregiones, concentración poblacional y regiones despobladas, el desarrollo local es más regional que local. En función de la escala poblacional hay cinco tipos de posibilidades:

- **Hasta 2.000 habitantes:** son las comunas, municipios de tercera o comisionados de fomento. Su posibilidad de generar proyectos de desarrollo local es incorporada a escala regional. En general no tienen sociedad civil local, sino redes de familias, son localidades eminentemente rurales, con una planta urbana chica, no tienen Estado en sentido estricto.
- **Entre 2.000 y 10.000 habitantes:** son los denominados municipios chicos en donde hay más Estado local comparado con los anteriores, tienen organizaciones de base, entidades intermedias y algún nivel de planificación, y la gestión local tiene equipos técnicos mínimos y pocos recursos propios.
- **Entre 10.000 y 100.000 habitantes:** los municipios grandes. Aquí hay presencia de equipos técnicos locales, organización de base, entidades intermedias, redes sociales. En estas localidades lo local equivale a cercanía. Son las que presentan las condiciones ideales para el desarrollo local.
- **Entre 100.000 a 250.000:** las ciudades intermedias. Son tan grandes que se pierde la dimensión de la cercanía, lo que es clave para el desarrollo local. En ellas, la municipalidad aparece como proveedor de servicios, de competencias y espacio de conflictividad. Hay articulación en una sociedad civil compleja.
- **Más de 250.000:** las áreas metropolitanas. En estas localidades con sociedades civiles y políticas complejas, hay muchas unidades de desarrollo local. En ese sentido se puede pensar el desarrollo local a escala barrial para interconectarlo a nivel metropolitano.

6.4.2.2. Detectar fortalezas y capacidades endógenas

Es pertinente que las localidades miren hacia dentro con sentido crítico, para reconocer qué se tiene, cuáles son sus potenciales y poder desplegarlas en función de decidir y actuar. Esto supone trabajar en varios cambios, no sólo en la economía, sino también en lo organizacional-institucional y societal.

6.4.2.3. Desarrollar diagnósticos

Realizar diagnósticos completos, entre otras cuestiones, sobre lo que se cuenta en tanto recursos organizacionales, culturales, económicos, humanos y culturales, incluyendo un mapeo de actores intervinientes con una clara evaluación de sus poderes relativos.

6.4.2.4. Poseer recursos humanos calificados e innovadores

Sin una red de recursos humanos calificados y suficientes es difícil sostener políticas de desarrollo por parte de un Gobierno local.

Se requieren capacidades técnicas y trayectorias con habilidades para enfrentar el desafío de escuchar y articular, manteniendo la gobernanza sobre el proyecto específico. Se puede sustituir la falta de capacidades técnicas con la ampliación de la participación a actores con incidencia local o regional desde la lógica del compromiso social, técnico y hasta político. En este sentido, también es fundamental una población local abierta a la participación.

Una posibilidad para los gobiernos locales es recurrir a expertos para trabajar en estas líneas y, cuando no hay fondos suficientes, el aprovechar las redes existentes lo facilita. Otra opción para ampliar sus márgenes de maniobra es institucionalizar la formación para el desarrollo local.

6.4.2.5. Trabajar desde la articulación interinstitucional

Con diferentes jurisdicciones público-privadas, el desarrollo de redes de cooperación y la búsqueda de complementariedad entre las agencias es fundamental para avanzar en la gestión asociada. En ese sentido, impulsar el asociativismo intermunicipal es una posibilidad estratégica.

La articulación ofrece al Gobierno local claras ventajas, como la búsqueda de escala para el desarrollo económico, el reconocimiento de las particularidades regionales, el mejoramiento de sus capacidades de negociación y el fortalecimiento de los Gobiernos locales. Hace más eficiente los costos de la asistencia técnica, aumenta la eficiencia en formulación y gestión de proyectos socioproductivos y le facilita a emprendimientos de la economía social espacios de producción y consumo de bienes que de otra manera no tendría.

Por otro lado, también presenta algunas desventajas. Llevarla adelante es una actividad compleja, especialmente costosa para las localidades pequeñas que tienen dificultades presupuestarias. Además, conlleva tiempo, exige esfuerzos, no siempre hay experiencia suficiente y demuestra los problemas y disparidades de gestión entre los distritos por falta de equipos regulares calificados y de tecnologías apropiadas.

El espacio de articulación entre diferentes actores tiene dos dimensiones: una asociación vertical entre instituciones pertenecientes a diferentes niveles de la administración pública, donde negocian la coherencia entre las políticas centrales y las iniciativas locales; y otra asociación horizontal entre actores, que tiene al territorio como eje.

6.4.2.6. No temerle a la participación ciudadana

El desarrollo local y la gestión asociada implican un llamado a la participación ciudadana en sus diferentes expresiones más o menos orgánicas.

La particularidad de esta cuestión es que si hay algo poco controlable es donde termina la participación, por lo que avanzar en proyectos de desarrollo local supone la aventura y "el riesgo" de impulsar procesos que si no se los conduce pueden ir a lugares insospechados.

Una cuestión central es definir quiénes son los actores a los cuales se invitará a participar.

6.4.2.7. Generar capacidad institucional territorial

No en todos los territorios hay instituciones ni institucionalidades capaces de encarar procesos de desarrollo local, por lo que en los lugares en donde escasean es conveniente empoderarlas.

6.4.3. Los desafíos del desarrollo local

El desarrollo local involucra al conjunto de los actores sociales, políticos y económicos y moviliza los recursos y capacidades con que cuenta la sociedad civil local en la búsqueda de la construcción de un gran consenso en torno a los lineamientos estratégicos de la orientación del desarrollo.

No hay dudas de que avanzar en esta línea implica enormes desafíos institucionales, políticos y de gestión, pero también respecto a la propia lógica del proyecto que dé por resultado.

Desarrollo local es mucho más que crecimiento económico, es crecimiento con inclusión y no a través de la imposición de una actividad productiva exógena, sino desde el impulso a prácticas, habilidades y actividades reconocidas como propias, encontrándoles el camino como para que puedan insertarse en lo regional y lo global.

El principal desafío es definir el proyecto común. Para ello es necesario entender concretamente cómo funciona realmente la economía local, algo que parece sencillo, pero que tiene sus complejidades, especialmente a la hora de reconocerse. Así, un trabajo de diagnóstico tendría que responder, como mínimo, a las preguntas de ¿qué tipo de economía predomina, la de subsistencia, la informal o formal?, ¿qué tipo de actividades productivas se desarrollan?, ¿con quiénes se relacionan los actores?

Algunos desafíos centrales:

- Que sea sustentable manteniendo y reproduciendo el capital natural, conformado por la dotación de recursos naturales, la capacidad de tratamiento por el medio ambiente local de los impactos ecológicos ambientales de la producción y el consumo.
- La promoción de la equidad a través de la reducción de las desigualdades y la incorporación plena del conjunto de la población a los beneficios del desarrollo.
- Generar las condiciones para una inserción competitiva en lo global, capitalizando las capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego.
- La capacidad de gestión local y la decisión de avanzar en instancias de participación y de articulación interinstitucionales e interjurisdiccionales.

El modelo de gestión para avanzar en el desarrollo local debe articular el ¿qué se hace?, con el ¿cómo se gobierna? En definitiva, articular entre los instrumentos técnicos, los programas y las políticas en curso con la voluntad política para ir hacia un determinado estilo político de gobierno.

Hay tres modalidades de estilos de gobierno: centralizado, descentralizado y la gestión asociada:

- Un **esquema centralizado** supone que la planificación y ejecución del proyecto la realiza el Gobierno local.
- Un **esquema descentralizado** supone convocar a ciertas instituciones con capacidades reconocidas y transferirles capacidades, como por ejemplo las sociedades de fomento.
- La **gestión asociada** implica el trabajo en conjunto y articulado del municipio con entidades intermedias y organizaciones sociales.

Si las autoridades locales asumen el desafío y se abren a la participación para impulsar un proyecto de desarrollo local sus bases de sustentación y legitimidad del proyecto local pueden ampliarse, sabiendo que a la vez aumenta la vara de la calidad de un Gobierno a la hora de ser evaluado. Paradójicamente, esa es a la vez la principal ventaja y desventaja del desarrollo local para los Gobiernos locales y la ciudadanía.

7.

Gobierno abierto

Por Gastón De Luca⁵⁷ y Martín Raimundo⁵⁸

7.1. Aproximación conceptual

Escribir sobre *gobierno abierto* es un reto mayúsculo, principalmente porque no existe una definición conceptual consolidada y asumida como válida por un grupo amplio e influyente de participantes. Es más útil e ilustrativo aproximarse al concepto como una iniciativa en marcha, un nuevo paradigma que involucra un nuevo estilo de democracia, mucho más participativa y deliberativa.

El gobierno abierto es un término en construcción. Actualmente ofrece una serie de ideas provocadoras para la reconstrucción del concepto gobierno, a través de nuevas formas que podrían aumentar y mejorar las capacidades de las sociedades democráticas para hacer frente, con eficacia, de manera sostenible y equitativa a temas de interés común (Cobo, 2012), en los que la participación ciudadana adquiere una mayor importancia en los asuntos públicos.

Diferentes sectores y disciplinas han aportado –y siguen haciéndolo– perspectivas y elementos, teóricos y prácticos, propios de sus áreas, que alimentan y contribuyen al debate sobre lo que entendemos por gobierno abierto en la actualidad.

Sin embargo, una primera definición consensuada acerca del gobierno abierto es la que lo describe como

“un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales” (Ramírez-Alujas, 2011).

Otra definición importante es aquella que lo caracteriza como

“aquel (gobierno) que se abre a un proceso interactivo con los ciudadanos a través de una relación de doble vía en la que éstos pueden expresar sus opiniones sobre políticas o proyectos gubernamentales, coparticipar en la producción de bienes o servicios públicos o intervenir activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión estatal”⁵⁹.

57. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP), Profesor Universitario (UDE). Maestría en Marketing Político en curso (USAL). Docente en el INCaP. Mail: gdeluca@mininterior.gob.ar

58. Licenciado en Ciencia Política (UBA) con orientación en Administración y Políticas Públicas. Especialista en Medios Alternativos de Resolución de Conflictos (UNLZ). Observador Electoral Internacional de la OEA, graduado en la Primera Escuela Internacional de la OEA (DECO-OEA y USaL). Es asesor legislativo en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura porteña. Mail: maraimundo@hotmail.com

59. Oszlak, Oscar (2013): “Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”; en *Gobierno abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones, XVIII Congreso Internacional del CLAD*. Montevideo: CLAD.

De esta manera, podemos afirmar en primera instancia, que al hablar de gobierno abierto, se hace referencia al menos a los siguientes dos ejes:

- 1. Promover una cultura de transparencia e institucionalización de acciones que faciliten el acceso a información pública y su potencial reutilización** (con fines de control social o político; de generar valor público, cívico o económico, etc.), al mismo tiempo que se facilitan los espacios de fortalecer la integridad pública y la rendición de cuentas;
- 2. Fortalecer los espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos y en la toma de decisiones** que les atañen, promoviendo además la colaboración en la búsqueda e implementación de soluciones en un esquema de mayor responsabilidad compartida que pueda aprovechar las capacidades distribuidas y la inteligencia colectiva de los actores sociales.

7.2. Marco de referencia global y principios del gobierno abierto

Desde que el concepto de gobierno abierto fuese reposicionado por la administración de Obama a principios de 2009, en poco tiempo ha logrado refrescar los tradicionales enfoques sobre cómo mejorar la gestión pública y promover el fortalecimiento institucional, bajo un prisma donde el rol de los actores más allá de la esfera estatal ha sido fundamental en el tránsito que permita configurar nuevos derroteros que contribuyan a expandir las posibilidades de nuestros sistemas democráticos y fomente un nuevo espacio de relacionamiento y vínculo virtuoso entre la sociedad, el Estado y el mercado.

Esta necesidad llevó a varios países, 8 específicamente, a conformar en el año 2011 en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, la Open Government Partnership (OGP) o Alianza para el Gobierno abierto (AGA en español), constituyéndose en la mayor instancia institucional global de intercambio y evolución conjunta en materia de gobierno abierto.

Este ámbito funciona como un espacio de diálogo y construcción entre gobiernos y sociedad civil, pero también como un movimiento responsable por hacer recomendaciones y brindar el acompañamiento o seguimiento a los Estados en la construcción de sus planes y políticas vinculadas a este nuevo paradigma.

Ahora bien, cuando hablamos de gobierno abierto, el concepto va más allá de la oferta de servicios en línea, se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas.

Gobierno abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las viejas prácticas burocráticas administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano.

En síntesis, los cambios centrales a realizar por un gobierno para integrarse a la idea de gobierno abierto son:

- **Cambio cultural:** Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la administración pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- **Cambio en los procesos:** Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que reingenierarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- **Cambio en la organización:** Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- **Cambio en las formas de relación:** Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, entre otras.

En definitiva, cuando se menciona el término de Gobierno abierto, se hace referencia -al menos- a los siguientes tres principales ejes o pilares, a saber:

- a) Transparencia:** Promover una cultura de transparencia e institucionalización de acciones que faciliten el acceso a información pública y su potencial reutilización (con fines de control social o político; de generar valor público, cívico o económico, etc.), al mismo tiempo que se facilitan los espacios para fortalecer la integridad pública y la rendición de cuentas.
- b) Participación Ciudadana:** Fortalecer los espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos y en la toma de decisiones que les atañen, promoviendo además la colaboración en la búsqueda e implementación de soluciones en un esquema de mayor responsabilidad compartida que pueda aprovechar las capacidades distribuidas y la inteligencia colectiva de los actores sociales.
- c) Colaboración:** Un proceso colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal.

Sin embargo, estos tres principios no han estado exentos de críticas tales como la innecesaria división entre participación y colaboración, la importancia de agregar la rendición de cuentas a la noción de transparencia, la generalidad con que fueron concebidos y la consiguiente dificultad para ponerlos en práctica, e incluso su utilización como instrumento político por los gobiernos.

Finalmente, con el tiempo se han introducido nuevos elementos al debate sobre el concepto de gobierno abierto y su alcance en la práctica gubernamental, para comenzar a hablar de compromisos de los Estados (acceso a la información, gobierno electrónico, compras y contrataciones públicas, datos abiertos, prácticas anticorrupción, entre otras) y características de la participación (activa, deliberación, bien común, corresponsabilidad, etc.) elementos que lejos de dispersar la discusión, la enriquecen.

Así, han ido evolucionando y ampliándose para incorporar otros aspectos necesarios que permitan fortalecer el gobierno abierto y garantizar dos de sus ejes fundamentales: apertura de datos y apertura de procesos, uso y acceso a las tecnologías de la información y comunicación, protección de los derechos de los usuarios, entre otros. Todo esto, inmerso en una lógica de pensamiento y evolución hacia la idea de lograr alcanzar, cada vez más, un acercamiento a un Estado abierto y una democracia más participativa como instancia superior de nuestra vida ciudadana.

7.3. Gobierno abierto y gobierno electrónico: conceptualización e implicancias

En este proceso de transformación que propone el paradigma de gobierno abierto, es de interés trabajar el proceso de gobierno electrónico, ya que ambos conceptos son polisémicos, y cuyas connotaciones admiten diferentes alcances.

Como instancia inicial, debiéramos definir qué entenderemos, de ahora en adelante, por gobierno electrónico o e-Gobierno. Para ello, nos remitiremos a los aportes que ha realizado la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA definiéndolo como **el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's), por parte de las instituciones de gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios e información que se ofrecen a los ciudadanos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana**⁶⁰.

Siguiendo con esta conceptualización, podemos afirmar entonces que **el gobierno electrónico nos propone y alienta a repensar una readecuación de las relaciones entre los actores principales del sistema político de un país, ya que la implementación de las TIC's permitirán una mayor fluidez y aumento de los canales de comunicación, reducir las distancias entre actores del proceso comunicacional, aumentar la difusión de las acciones de gobierno e incrementar el acceso a la información pública.**

En función de esta readecuación de las relaciones políticas, el nuevo paradigma de gestión denominada gobierno abierto, es el contexto ideal para la profundización y puesta en marcha de los gobierno electrónicos, los cuales a través de la implementación de las TIC's propiciará una mayor participación y colaboración de la ciudadanía mejorando los niveles de transparencia y efectividad de los procesos de toma de decisiones y de la implementación de las políticas públicas.

Es decir, que si el objetivo de un gobierno y una administración es alcanzar el mayor nivel de gobierno abierto posible (participación, colaboración y transparencia), la implementación adecuada de las TIC's podrían ser el medio, o uno de ellos, para alcanzarlo.

A su vez, es importante destacar que, si bien en este capítulo vinculamos gobierno abierto con gobierno Electrónico, **la implementación del primero (GA) y la puesta en marcha de procesos de gobierno electrónico, no son conducentes ni dependen uno de otro, ya que el primero propone un desafío en las estructuras y relaciones de los sistemas políticos, y el segundo establece una modificación de ellas a través de las TIC's.**

7.4. Implicancia de gobierno electrónico

La puesta en marcha de las TIC's en las estructuras del Estado, es decir, en los decisores políticos, los gobernantes, la administración pública y la ciudadanía, conlleva a repensar la comunicación (directa e indirecta) que existen entre estos actores, ya sea en la función de brindar servicios públicos y sociales, la difusión de políticas públicas, la solicitud de información y el aumento de los canales de participación ciudadana.

⁶⁰. OEA. (s.f.). *Organización de Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Guía, Gobierno electrónico*. Obtenido de https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp

Para ello, utilizaremos las publicaciones realizadas por la OEA (Organización de Estados Americanos) sobre gobierno electrónico, la cual nos presenta una serie de pasos o fases que nos brindarán certezas sobre la aplicación de los e-gobierno, y un abordaje general sobre los cambios en la comunicación entre los actores políticos mencionados en el párrafo anterior.

Según la OEA, estas fases fueron recopiladas de experiencias gubernamentales en países de América. Las mismas no resultan ser consecutivas, sino que permitirán analizar la implementación de gobiernos electrónicos en diferentes instancias de los procesos políticos, siendo las últimas capaces de reconocer y necesitar una transformación en las organizaciones:

- Presencia
- Interacción
- Transacción
- Transformación
- Participación Democrática⁶¹

Esta mención de transformación organizacional necesaria, tanto para GA como para gobiernos electrónicos, nos remite a repensar que ambos procesos son posibles de funcionar con estructuras políticas y administrativas horizontales, abiertas y participativas.

Para finalizar este apartado, consideramos pertinente abordar en un párrafo que **estos modelos o paradigmas de gestión tuvieron su difusión en momentos históricos donde la centralidad del sistema político, se encontraba en un dinamismo cambiante**, es decir, donde las reformas del Estado y de las administraciones públicas se encontraban en instancias de transformación saliendo del modelo gerencialista de gestión pública (NPM), y no volviendo al modelo burocrático weberiano, sino encontrando en el ciudadano/sociedad un nuevo actor fundamental, creando un eje principal basado en la centralidad del ciudadano/sociedad⁶² de los procesos políticos y administrativos.

Este modelo que conlleva a reflexionar sobre las estructuras y los procesos políticos bajo el modelo de la gobernanza, el cual implica una gestión pública y gubernamental más participativa y “abierta” a través de relaciones más horizontales, y un funcionamiento de la sociedad con mayor actividad política, es decir el ciudadano en el centro de la escena política.

Por lo cual, **la puesta en marcha de procesos como GA y e-gobierno no son efectivos en sí mismo, ni generan mejores gobiernos con la simple aplicación, sino que deben ser acompañados de una serie de cambios estructurales y conceptuales que promuevan la participación, la colaboración y la transparencia.**

A su vez, las TIC's no propician resultados exitosos en sí mismos sino que son solo instrumentos para mejorar la comunicación.

Es por ello, que una “gestión exitosa” bajo el paraguas del GA debe ser pensada con estructuras políticas que tengan claro el rol de cada actor en el sistema político, analizando el rol del Estado, los gobiernos, las administraciones públicas y la sociedad/ciudadano.

61. OEA. (s.f.). *Organización de Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Guía, Gobierno electrónico*. Obtenido de https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp

62. Ajuste estructural y sociocentrismo: el discurso de la gobernanza revista de la administración pública y sociedad (CAO, REY, & DUCA, JUNIO 2016).

7.5. Conclusiones y desafíos

7.5.1. ¿Es posible pensar el paradigma de gobierno abierto en nuestro país?

Desde el año 2009, con el Memorando que promulgó el expresidente de los Estados Unidos Obama se puso en agenda mundial el paradigma de Gobierno Abierto.

Esta nueva forma de gestión y de gobernar para el Estado-Nación del S.XXI, le presenta a nuestro país un nuevo desafío de articulación entre el Gobierno, la Administración y la Sociedad Civil.

Ahora bien **¿Es posible pensar el paradigma de Gobierno Abierto en nuestro país?**

La República Argentina forma parte del AGA (Alianza para el Gobierno Abierto) por lo que desde el año 2022, se encuentra implementando el 5° Plan de Acción de Gobierno Abierto 2022-2024⁶³. Es un programa que a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaría de Innovación Pública, establece y propone una serie de acciones bianuales, que contemplan transformaciones estructurales, políticas y sociales, con el propósito de alcanzar una gestión bajo los pilares de Transparencia, Colaboración y Participación.

A su vez, desde el año 2020, la República Argentina viene impulsando, en los diferentes niveles del Estado, el "Plan Estratégico de Gobierno Abierto 2020-2023", el cual busca diseñar, coordinar e implementar, de manera estratégica, políticas públicas que contemplen los principios de Gobierno Abierto...- transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación- teniendo en cuenta la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017)⁶⁴.

En cuanto a su implementación en otros niveles del Estado, la provincia de Buenos Aires también propone políticas públicas que tienen en cuenta en sus diseños los principios de Gobierno Abierto.

A través de la Dirección Provincial de Planificación Estratégica y Gobierno Abierto, de la Subsecretaría de Planificación y Evaluación, de Jefatura de Gabinete de Ministros, de la Provincia de Buenos Aires, publica en su portal <https://www.gba.gov.ar/provinciaabierta>, que dicha **"iniciativa busca consolidar una política de apertura de la información y la implementación de procesos innovadores con el fin de encontrar soluciones a los problemas públicos"**⁶⁵.

63. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/quinto-plan-de-accion-nacional> Información extraída en julio de 2023.

64. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto> Información extraída en julio de 2023.

65. <https://www.gba.gov.ar/provinciaabierta> Información extraída en julio de 2023.

Para ello establece y propone **un espacio con el fin de otorgar un marco a las iniciativas de transparencia que se desarrollan en la provincia, brindando continuidad y coherencia a las políticas de gobierno abierto. Las acciones son:**

- Planificar y ejecutar políticas vinculadas con el desarrollo de un gobierno abierto al ciudadano, en coordinación con las áreas competentes, promoviendo la apertura como principio para la toma de decisiones y la gestión de políticas públicas
- Coordinar e impulsar la agenda de transparencia y gobierno abierto, y dar seguimiento a las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la Provincia de Buenos Aires.
- Contribuir con las áreas de Gobierno en todo lo relativo a la identificación, reparación, publicación y actualización de la información en formatos abiertos.
- Proponer e implementar acciones que favorezcan la publicación, el acceso y la reutilización de datos públicos y coordinar con los diversos organismos públicos una estrategia provincial de apertura de datos
- Promover mejores prácticas y fortalecer las capacidades del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires en materia de gobierno abierto, apertura de datos y transparencia activa”⁶⁶.

Antes de finalizar es importante mencionar que existen municipios y gobiernos locales (a lo largo y ancho de todo el territorio nacional) que se encuentran implementando políticas públicas participativas, colaborativas y programas de transparencia municipal con el objetivo de propiciar una gestión más cercana a la ciudadanía.

Es por lo recién mencionado que proponemos continuar reflexionando sobre qué políticas públicas podemos consolidar y proponer para continuar alcanzando un Estado presente, activo, participativo y transparente que permita fortalecer la participación ciudadana e implementar un gobierno participativo y colaborativo.

7.5.2. ¿Gobierno abierto o Estado abierto?

Para el cierre de este apartado, también es pertinente traer a discusión algunos problemas conceptuales sobre estas terminologías.

Si bien estos conceptos ya fueron abordados por varios teóricos como Oscar Oszlak en *“Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de Gestión Pública”*, creemos en la necesidad de no dejarlo de lado en este capítulo.

Si nos limitamos al análisis conceptual y etimológico del término en nuestro país sólo debiéramos trabajar los ejes de transparencia, colaboración y participación en las acciones y estructuras del poder ejecutivo, o en su defecto en aquellas instituciones gubernamentales, y no en el Estado en general en su división de poderes (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y en sus niveles como nacional, provincial y local.

Ahora bien, si realizamos un análisis sobre las políticas públicas implementadas en torno al paradigma de gestión de GA, encontraremos que se han diseñado e implementado programas en el ejecutivo, en el legislativo y en el judicial, a su vez que en todos los niveles del Estado también. Entonces, nuestra pregunta es **¿por qué continuamos trabajando sobre el concepto de gobierno abierto y no comenzamos a implementar el concepto de Estado abierto?**

66. <https://www.gba.gov.ar/provinciaabierta> Información extraída en julio de 2023.

8.

Herramientas para la gestión de lo local ¿Cómo construir un proyecto operativo?

Por Natalia Nierenberger

8.1. Introducción

Hemos analizado la importancia de los Gobiernos locales como protagonistas en la construcción de un país democrático y federal en un contexto de crecientes responsabilidades, y cómo esto impone la necesidad de contar con herramientas de gestión fundamentales a ser utilizadas en el desarrollo de su cometido.

En este apartado nos centraremos en la gestión del poder ejecutivo local, explorando diferentes herramientas que sirvan de motor para una buena gestión que garantice el bienestar general de la población.

8.2. Iniciativas e instrumentos básicos en la gestión municipal

Al repasar los nuevos desafíos que se le presentan a las gestiones municipales, éstas poseen ciertas potencialidades y también muchas dificultades para llevar adelante su cometido y responder a las demandas ciudadanas. En especial, hemos visto un importante déficit en los aspectos administrativos y financieros agravados por la enorme dependencia económica-financiera originada tanto en las dificultades para generar recursos propios como para atraer recursos externos y sobre todo en la ausencia de una planificación presupuestaria que permita controlar y orientar eficientemente la inversión pública.

En esta instancia, generar capacidad iniciadora en los gestores locales en cada una de las áreas gubernamentales y desarrollar instrumentos de formulación de proyectos se transforma en un imperativo del cual no puede estar ajena ninguna administración municipal. La gran dependencia de los niveles centrales, les impone la necesidad de obtener fondos para planes de inversión por la vía de presentación de proyectos en el nivel provincial o nacional. Para lograrlo deben necesariamente contar con un acabado planeamiento territorial como parte integrante de su estructura económica y de recursos, así como ser precisos en la formulación de los proyectos a aplicarse en el territorio; aunque parezca sencillo, la mayoría de las gestiones fracasan por déficit o incorrecta formulación de los mismos perdiendo oportunidades de mejorar la calidad de las prestaciones municipales con programas promovidos por los diferentes ministerios.

En los últimos tiempos se nota una tendencia a revertir estas dificultades, ya sea luego de atravesar situaciones críticas o simplemente por convicción y voluntad de cambio, muchos municipios acuden a fortalecimientos administrativos con la firme convicción de emprender modificaciones en sus procesos organizacionales y sus planes de acción orientados a la consecución de sus objetivos estratégicos. Para lograr estos cambios, resulta necesario conformar equipos comprometidos con las prioridades y objetivos de la gestión, pues de lo contrario predomina lo conocido y las rutinas de trabajo pre-establecidas. En tal sentido, **tener claridad sobre cómo formular los proyectos operativos que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de gestión, será una herramienta determinante a la hora de emprender una gestión gubernamental.**

8.3. ¿Qué es un proyecto operativo?

Definiremos un proyecto operativo como el conjunto de actividades orientadas a satisfacer necesidades determinadas o problemas específicos, integrado por un plan de acción y ordenado con método de trabajo. A modo de ejemplo, si deseáramos crear centros de atención infanto-juvenil, tenemos un norte hacia donde trabajaremos. A partir de ello deberíamos elaborar un proyecto rector y comenzaremos por formularnos las siguientes preguntas para luego ingresar en las diferentes etapas que formarán parte del proceso de elaboración del proyecto:

¿Qué vamos a hacer?

→ De allí definiremos el nombre del proyecto.

¿Por qué queremos hacerlo?

→ Debemos fundamentar claramente el por qué de la iniciativa partiendo de un diagnóstico acabado de la situación y ser objetivos en cuanto a las posibilidades de que la necesidad o problemática puede resolverse mediante el abordaje elegido.

¿Qué solucionaría este proyecto?

→ Debemos establecer objetivos definidos, medibles y denominados Smart.

¿Dónde?

→ Debemos establecer la geolocalización y el alcance del proyecto (ciudad, localidad, barrio).

¿Cómo lo haremos?

→ Definición de actividades concretas que formarán parte del proyecto.

¿Quiénes serán los responsables y con quiénes se llevarán adelante las actividades?

→ Debemos establecer el área o las áreas de gobierno comprometidas en la ejecución así como los niveles de responsabilidad de cada una.

¿Cuándo comenzaremos?

→ Debemos establecer plazos para el lanzamiento, pasos intermedios, finalización si es que la tuviera.

¿Cuánto costará?

→ Es imprescindible establecer claramente el presupuesto y cálculo de recursos e inversión que requiere y de dónde saldrán los recursos.

8.4. ¿Cuáles son las etapas que integran la formulación de un proyecto?

8.4.1. Diagnóstico

La política gubernamental está conformada por un componente político y otro técnico. El primero puede o no estar ajustado a la realidad que nos circunda movido por las diferentes agendas que marcan su rumbo. Por ello, **es importante que para el diseño y puesta en práctica de los proyectos o programas del Gobierno se le otorgue un lugar preponderante a los aspectos técnicos que nos facilitarán información apropiada sobre la viabilidad de los mismos y nos indicarán sobre los abordajes más adecuados.** La primera etapa en formulación de un proyecto operativo se encuentra constituida por la elaboración del diagnóstico que nos permitirá fundamentar la necesidad del abordaje propuesto, será necesario identificar claramente el problema o necesidad que da origen al proyecto, el alcance del mismo, las posibles causas, las consecuencias en la comunidad y sus derivaciones observando la posibilidad de abordaje integral o descomponiendo los diferentes aspectos de modo de realizar un abordaje puntual y acotado a un tema específico, en todos los casos es indispensable que se establezca un resultado concreto que se desea alcanzar y cuyo logro podemos controlar y evaluar en el corto o mediano plazo.

Para realizar diagnósticos adecuados no bastan las descripciones cuantitativas de las carencias o necesidades de la población, será necesario también poseer otra información que permita su comprensión. Es así que el **diagnóstico debe hacerse teniendo el establecimiento de prioridades respecto de los abordajes que se pueden realizar; asimismo, debe tenerse en cuenta la posibilidad de destinar recursos a ese proyecto o programa pues sólo puede hacerse en la proporción que lo permiten los recursos disponibles.** La obtención de resultados objetivos puede determinar a las autoridades a desistir de la implementación de determinados proyectos o programas si de acuerdo al diagnóstico los objetivos o metas que se proponen, resultan inalcanzables, deficientes o de bajo impacto con los recursos que se pueden disponer. En definitiva, las decisiones públicas se toman en un marco donde los recursos siempre son escasos para satisfacer las necesidades existentes y la asignación a determinados proyectos o programas implica la resignación de otros⁶⁷.

Como parte del diagnóstico, es también fundamental nutrirse de información institucional, ya hemos visto en otro capítulo la importancia que tiene mejorar los sistemas de información y aquí puede verse claramente, pues la posibilidad de contar con diagnósticos objetivos depende también de que se disponga de la información precisa no sólo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos.

De la misma forma, contar con evaluaciones de programas o proyectos ya ejecutados para conocer el alcance de los mismos será sumamente conveniente a la hora de definir sobre las potencialidades del nuevo abordaje.

⁶⁷. La Realidad Económica, Jean Fourastié, Editorial EMECÉ, 1980.

8.4.2. Planificación

La segunda etapa es la planificación. Para ello **debemos tener claro el objetivo general y los específicos que deseamos alcanzar. Los mismos deberán ser: realistas, claros y medibles en el corto, mediano y largo plazo.** Como correlato de los objetivos específicos se deben establecer metas y resultados cualitativos como cuantitativos esperados para cada uno.

La planificación debe estar orientada a alcanzar esos resultados y debe permitirnos medir el alcance e impacto de las acciones que desarrollaremos. En este punto, se debe identificar a quiénes y a cuántos se beneficia directamente con el logro de los objetivos del proyecto, como asimismo quienes serán los responsables de la ejecución del proyecto o programa y con quiénes articularán. Esta situación, que parece muy sencilla, trae consigo la **necesidad de coordinar entre los recursos humanos disponibles y puede, en ciertos casos, converger en ciertos problemas de autoridad y de la articulación institucional y aunque son cuestiones poco visibles en el período de planificación suelen tener gran impacto en la etapa de la operación o ejecución del proyecto.**

De la misma manera como parte de la planificación será necesario **detallar las actividades que se van a realizar y cómo se desarrollarán las mismas, ubicándolas en el tiempo con un cronograma a modo de tablero de control, que nos permitirá ir midiendo los desvíos del proyecto.** A modo de ejemplo: comenzaremos por definir las acciones que se desplegarán en torno a la comunicación para la convocatoria, la organización de las actividades que formarán parte de la ejecución e integran el proyecto, las actividades de supervisión y control, los responsables de cada una de las acciones y su fecha de ejecución.

A modo de ejemplo, se presenta una posible planilla de registro de planificación que podrá utilizarse como tablero de control:

Planificación

Actividades del Proyecto				Meses											
Nº	Descripción de la actividad	Responsable	Duración	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Formulación de necesidades	Gestores del Proyecto	15	X											
1.1.	Adquisición de recursos materiales y contratación de RRHH	Área Compras/Contrataciones	30	X	X										
1.2.	Recepción de insumos y consolidación de equipo ejecutor	Gestores del Proyecto	10		X										
2.	Convocatoria	Equipo de Prensa y Comunicación	30			X									
2.1.	Diseño de gráfica e imagen institucional	Equipo de Diseño	5			X									
2.2.	Presentación del proyecto/lanzamiento	Gestores del Proyecto	1			X									
2.3.	Difusión	Equipo de Prensa y Comunicación	24			X									
2.4.	Ejecución														
2.5.	Control de Gestión														
2.6.	Evaluación														

En cada caso, se deberán describir todos los recursos necesarios humanos, materiales y operativos y presupuestarios, así como establecer un cronograma del momento en que se necesitará cada uno para que las áreas responsables de las compras procedan a su adquisición, así como también que el área de finanzas disponga de los recursos en tiempo y forma. A modo de ejemplo, se presenta una planilla de presupuesto para ser presentada a las áreas decisorias:

Presupuesto

N°	Item	Crédito	Justificación	Fuente de Financiamiento		
				Recursos Presupuestarios	Recursos Extrapresupuestarios	Aportes Privados
1.	Recursos Humanos					
1.1.						
1.2.						
Subtotal						
2.	Recursos Materiales					
2.1.						
2.2.						
Subtotal						
3.	Gastos Operativos					
3.1.						
Subtotal						
TOTAL PROYECTO						

8.4.3. Ejecución

La tercera etapa es la ejecución. En este momento **se pone en marcha el proyecto guiado por los pasos que lo precedieron de diagnóstico y planificación, lógicamente todas las actividades de ejecución deberán formar parte integrante de la planificación y deberán contemplar en forma permanente:**

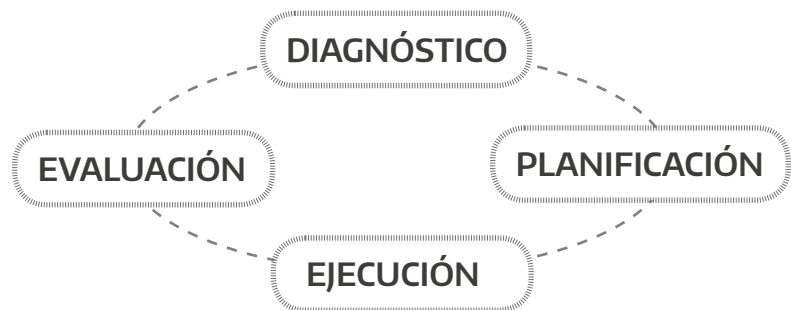
1. Organización de los recursos humanos y materiales del proyecto para poder asignar el presupuesto a cada tarea de manera eficaz y eficiente. Cada acción deberá contener un hito de comienzo y fin de la ejecución (deberá estar reflejado en el cronograma o diagrama de Gantt).
2. Control para asegurar la adecuada ejecución, control del riesgo y desvíos. En este aspecto hay que ocuparse muy especialmente en hacer llegar los bienes y servicios que ofrece el proyecto o programa a los presuntos beneficiarios, en ocasiones es necesario en esta etapa reforzar la promoción de la demanda. Antes que nada hay que suministrar información exacta sobre el bien o servicio que se ofrece en el proyecto o programa. En ocasiones los potenciales beneficiarios, no los utilizan pues ignoran lo que se les ofrece. La solución es informarles, utilizando más allá del lanzamiento y la convocatoria medios de comunicación de masas, entre otros posibles. No obstante ello, en la mayoría de los casos, la información no resulta suficiente, dependiendo del tipo de proyecto requerirán de apoyo para introducirse en el mundo de la oferta pública y necesitan que se los conecte con la burocracia estatal.

8.4.4. Evaluación

La necesidad de fundamentar la utilización de recursos públicos y la posibilidad de aumentar los disponibles para cada proyecto, sólo será posible midiendo la eficiencia en su utilización y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos. La última etapa, que a veces tiende a olvidarse, es la evaluación; **ésta es fundamental para lograr aprendizaje, crecimiento institucional y proyección al futuro.** Es el momento de reconsiderar con todos los que participaron del proyecto sobre si: **¿Se cumplieron los objetivos? ¿Se cumplieron los plazos? ¿Se realizaron todas las actividades propuestas? ¿El presupuesto estuvo ajustado a la realidad, o no? ¿Participaron todos los que se habían comprometido a participar? ¿Cuáles fueron las fortalezas y debilidades?** A partir de las respuestas que se obtengan, diseñar más adecuadamente los nuevos proyectos organizacionales del área o continuar con el mismo realizando los ajustes que fueran necesarios.

Para ello es fundamental que se implementen técnicas de evaluación de la política que rigió el proyecto, así como la evaluación de la calidad de las acciones y medición del cumplimiento de los objetivos. La evaluación permitirá aprender de la experiencia pasada.

Existen diferentes modelos de evaluación, según sea el objeto a evaluar y la formación académica de quienes realizan esa tarea⁶⁸. No obstante, todas intentarán medir potencialmente en cuánto la realidad fue modificada y lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad desplegada. Para evaluar se deberá fijar valores a los diferentes aspectos evaluados mediante un procedimiento comparativo con un patrón o criterio determinado que nos permita medir la eficiencia de cada acción. En todos los casos la evaluación no debe ser pensada como una actividad aislada y autosuficiente, debe necesariamente formar parte del proceso de planificación de modo de generar una retroalimentación que nos proporcione la posibilidad de rectificar las acciones y reorientarlas hacia el fin propuesto. El gráfico refleja un tipo de retroalimentación que se produce entre las diferentes fases del proyecto o programa.



Por último, la evaluación debe diferenciarse de los procesos de control de gestión o seguimiento que puedan efectuarse desde áreas específicas del gobierno, los que estarán orientados a realizar exámenes continuos o periódicos sobre la manera en que se está ejecutando la actividad dentro del sistema burocrático. Con ella, no se busca conocer el impacto de los proyectos o programas sino la forma y corrección con que se desarrollan los procesos que forman parte de los mismos, la prestación de los bienes y servicios que lo componen, los tiempos de respuesta, el cumplimiento de las normas legales que los rijan, etc.

68. Para profundizar en conceptos, características, objetivos de un sistema de evaluación y conocer una experiencia integral concreta, ver el artículo de Paula Amaya “El sistema de evaluación del Instituto Provincial de Administración Pública de Buenos Aires”, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Córdoba, Noviembre de 2003, paulanazarena@lpsat.com.

Bibliografía

- Amaya, Paula Nazarena (2004): "La evaluación de impacto de la capacitación: más allá del discurso"; en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid: Clad.
- Annunziata, Rocío; Mauro, Sebastián y Slipak, Daniela (2006): "Blumberg y el vínculo representativo. Liderazgos de opinión en la democracia de audiencia"; en *América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Madrid: Inap.
- Ávalos Tenorio, Gerardo (2006): *El monarca, el ciudadano y el excluido: Hacia una crítica de lo político*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Bardach, Eugene (1998): *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. Ciudad de México: Cide – Porrúa.
- Bidart Campos, Germán José (1996): *Manual de la Constitución reformada (Tomo I)*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, Germán José (1997): *Manual de la Constitución reformada, (Tomo II)*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, Germán José (1994): *Tratado elemental de derecho constitucional Argentino*. Buenos Aires: Ediar.
- Bisang, Roberto y Cetrángolo, Oscar (1997): "Descentralización de los servicios de salud en la Argentina"; en *Serie Reformas de Política Pública n° 47 Proyecto Regional CEPAL*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bobbio, Norberto; Matteuci, Nicola (2008): *Diccionario de Política*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Cao, Horacio; Rey Maximiliano y Laguado Duca, Arturo (2016): "Ajuste estructural y sociocentrismo: el discurso de la gobernanza"; en *Administración pública y sociedad N°1 Córdoba: APyS-IIFAP-UNC*.
- Caracciolo Basco, Mercedes y Foti Laxalde, María del Pilar (2005): *Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al Desarrollo Local*. Buenos Aires: Paidós.
- Cunill Grau, Nuria (2005): "La democratización de la administración pública" en *Política y gestión Pública*. Caracas: CLAD.
- Dassen, Nicolás y Vieyra, Juan Cruz (2012): *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Domenech, Antoni (2004): *El eclipse de la fraternidad*. Barcelona: Crítica.
- Ekmekdjian, Miguel Ángel (1991): *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Depalma.
- Gargarella, Roberto (2000): "En nombre de la Constitución. El legado federalista dos siglos después"; en Borón, Atilio (comp.): *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires: Clacso.
- Gargarella, Roberto (1995): *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Gómez Díaz de León, Carlos (2015): "Sistema político y formas de gobierno"; en Arango Morales, Xóchitl A. y Hernández Paz, Abraham Alfredo (Coordinadores). *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Guinart Solá, Josep María (2003): "Indicadores de gestión para las entidades públicas" en *Documentos del VIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo Panamá: CLAD*.
- Hernández, Antonio María (2003): *Derecho Municipal*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández, Antonio María (2000): *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*. Buenos Aires: Depalma.
- Informe CEPAL (2010): "La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir". *Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL*.
- Iturburu, Mónica Silvana (2000): *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones. Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local (2° Edición)*; en *Revista del Instituto Nacional de la Administración Pública*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigaciones.
- Lardone, Martín y Donadi, Luciano (2006): "Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y think tanks en Argentina"; en Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo: *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo.

- Lijphart, Arend (2000): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan J. (2013): "Los peligros del presidencialismo", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Quito: CELAEP.
- Mainwaring, Scott, & Shugart, Matthew Soberg (2002): *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Martínez, Rafael; Garrido, Antonio (2000): *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Naser, Alejandra (2011): *Gobierno electrónico y gestión pública*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Natale, Alberto L.(1995): *Comentarios sobre la Constitución*. Buenos Aires: Depalma.
- Nino, C. S. (1991): "El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia. Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina" en *Propuesta y control. Argentina*.
- North, Douglass C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (trad. Agustín Bárcena). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. C. (2000): La evolución histórica de las formas de gobierno. En *Revista de Economía Institucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (2014): *Teoría y práctica del Gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC-REDGEALC-OEA.
- Oszlak, Oscar (2013): "Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública"; en *Gobierno abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones, XVIII Congreso Internacional del CLAD*. Montevideo: CLAD.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1984): "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación"; en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (Comp.) *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: Inap.
- Pando, Diego y Fernández Arroyo, Nicolás (comp.) (2013). *El Gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. Buenos Aires: CIPPEC-Universidad de San Andrés.
- Pisarello, Gerardo (2011): *Un largo termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*. Barcelona: Trotta.
- Quiroga, Hugo (2006): "Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público"; en Cheresky, Isidoro (Comp.): *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Rosatti, Horacio (1998), *Tratado de Derecho Municipal, Tomo I*, Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Rosatti, Horacio Daniel (1994): "El federalismo en la reforma", en AA.VV., *La reforma de la Constitución, explicada por miembros de la Comisión redactora*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Sarlo, Beatriz y Altamirano, Carlos (1991): *Esteban Echeverría Obras Escogidas*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Shugart, Matthew Soberg., & Carey, John M. (1992): *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph (1998): "Más instrumentos y Metas más amplias para el desarrollo. Hacia un consenso post-Washington" en *Desarrollo Económico. Vol. 38 N°151*. Buenos Aires: Clad.
- Subirats, Joan (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tabaris, O. y McGann, A (1984): *Manual para la formulación y evaluación de proyectos*, Buenos Aires: Intercoop.
- Verón, Eliseo (1996): "La palabra adversativa"; en AA.VV. *Observaciones sobre la enunciación política*. Buenos Aires: Ed. Hachette.

Recursos web

- Alianza de Gobierno abierto. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto/> [Información recuperada el 11/08/2020].
- Bandieri, Luis María (2011): "Presidencialismo vs. parlamentarismo bajo los "demonios familiares", en *Prudentia Iuris*, 71. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/presidencialismo-parlamentarismo-bajo-demonios-familiares.pdf> [Información recuperada el 10/08/2020].
- Bayer Prince, Catherine.. Comunicación eficaz, una competencia para lograr el éxito organizacional. Disponible en: <http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/4624/130814.pdf?sequence=1>. [Información recuperada el 23/01/2018].
- Briones Delgado, Jesús M. Datos, información y conocimientos: promesas y realidades de la red global. Disponible en <http://eprints.ucm.es/27622/7/T35541.pdf> [Información recuperada el 27/02/2018].
- Cuarto Plan de Acción de Gobierno abierto 2019-2021. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf [Información recuperada el 11/08/2020].
- Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario, Versión Digital.
- Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el caso "Rivademar" (1989). Disponible en: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-rivademar.html> [Información recuperada el 10/08/2020].
- Fallo "Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario" Sentencia del 21 de marzo de 1989. Fallo 312:326.
- Gobierno abierto. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/agendadetransparencia/gobierno-abierto> [Información recuperada el 11/08/2020].
- Gobierno abierto e Innovación Pública. Disponible en: <https://www.bahia.gob.ar/gobiernoabierto/> [Información recuperada el 11/08/2020].
- Guía de Mecanismos para la Promoción de la Transparencia y la Integridad en las Américas. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp [Información recuperada el 11/08/2020].
- Guía para una comunicación política exitosa. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_6459-1522-1-30.pdf?050505231545 [Información recuperada el 22/01/2018].
- Ley 27.275. Derecho de acceso a la información Pública. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm> [Información recuperada el 11/08/2020].
- Mandatos y Resoluciones de Gobierno digital en las Américas. Disponible en: <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx> [Información recuperada el 11/08/2020].
- Mejía Llano, Juan Carlos. "Marketing político en redes sociales: estrategia de comunicación política digital + infografía". Disponible en: <http://www.juancmejia.com/marketing-en-redes-sociales/como-usar-las-redes-sociales-en-lapolitica-guia-para-definir-una-estrategia-de-politica-2-0/> [Información recuperada el 25/02/2018].
- Muñoz, Rodrigo. "Microtendencias". Disponible en: <https://houstonwehaveabigproblem.wordpress.com/2008/09/28/microtendencias/> [Información recuperada el 26/01/2018].
- Versión taquigráfica de la Convención Nacional Constituyente 24ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria del 4 de agosto de 1994.

9.

Anexos

Anexo 1

Cuadro facultades de cada provincia

PROVINCIA	Referencia a la autonomía en el texto constitucional	Carta Orgánica Ley Orgánica Municipal Otra Regulación
Buenos Aires	No hace referencia a la autonomía municipal.	
Catamarca	<p>Art. 244°.- Esta Constitución reconoce y garantiza en toda población estable con más de quinientos habitantes, la existencia del municipio como comunidad natural, fundada en la convivencia y la solidaridad. Goza de autonomía administrativa, económica y financiera. Ejerce sus atribuciones conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. Las autoridades serán elegidas directamente por el pueblo. Art. 245.- Son autónomos los municipios que, en función del número de habitantes y jurisdicción territorial, respondan a los requisitos que la ley establezca. Tienen derecho a darse su propia Carta Orgánica, sancionada por una Convención convocada por la autoridad ejecutiva, conforme a la ordenanza que se dicte al efecto.</p>	
Chaco	<p>Art. 182°.- Todo centro de población constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución, de la ley orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica municipal, si correspondiere. Art. 185.- los municipios de primera categoría podrán dictarse sus Cartas Orgánicas municipales, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución, y serán sancionadas por convenciones convocadas por la autoridad ejecutiva local, en virtud de ordenanza aprobada por los dos tercios del concejo. La convención municipal estará integrada por el doble del número de los concejales, elegidos por voto directo y por el sistema de representación proporcional. Para ser convencional se requieren las mismas condiciones que para ser concejal. La Carta Orgánica fijará el procedimiento para sus reformas posteriores.</p>	<p>Art. 1°.- la presente ley regirá: a) en los municipios que no estén facultados para dictar su carta orgánica; y b) en los municipios que no hayan dictado su carta orgánica, estando facultados para hacerlo.</p>

PROVINCIA	Referencia a la autonomía en el texto constitucional	Carta Orgánica Ley Orgánica Municipal Otra Regulación
<p>Chubut</p>	<p>En el preámbulo refiere "...reafirmar la autonomía municipal..."</p> <p>Art. 224°.- Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma.</p> <p>Art. 225°.- los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política, administrativa y financiera con arreglo a las prescripciones de esta Constitución. La categoría y delimitación territorial de las municipalidades, comisiones de fomento y comunas rurales son determinadas por ley, la que requiere para su aprobación el voto de los dos tercios del total de los miembros de la legislatura y tiene en cuenta especialmente la zona en que se presten total o parcialmente los servicios municipales y el inmediato crecimiento poblacional. Art. 226°.</p> <p>Cuando una municipalidad tiene en su ejido urbano más de dos mil inscriptos en el padrón municipal de electores, puede dictar su propia carta orgánica para cuya redacción goza de plena autonomía.</p>	<p>La Constitución Provincial prevé la coexistencia de ambos regímenes. "Art. 229°.- la ley orgánica de municipios y las cartas que se dicten las municipalidades deben asegurar los principios del régimen democrático, representativo y republicano y establecer el sistema electoral que ha de regir..."</p>
<p>Córdoba</p>	<p>Art. 180°.- "Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten". Art. 181°.- "Toda población con asentamiento estable de más de dos mil (2.000) habitantes, se considera Municipio. Aquellas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas".</p>	<p>CP. Art. 184°.- La legislatura sanciona la ley Orgánica Municipal para los Municipios que no tengan Carta Orgánica. Éstos pueden establecer diferentes tipos de gobierno, siempre que aseguren lo prescripto en los incisos 1°, 2°, 4° y 6° del Art. anterior. La ley garantiza la existencia de un Tribunal de Cuentas o de un organismo similar, elegido de la forma que prescribe el inciso 3° del Art. anterior.</p>
<p>Corrientes</p>	<p>Art. 216°.- "Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional. Su gobierno es ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución y de las Cartas Orgánicas Municipales o de la ley Orgánica de Municipalidades, en su caso. Ninguna autoridad puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local."</p>	<p>Art. 1°.- "la presente ley será aplicable a los municipios que carezcan de Carta Orgánica y en los que la tuvieran regirá en materias no regladas o con carácter supletorio e interpretativo ..."</p>

PROVINCIA	Referencia a la autonomía en el texto constitucional	Carta Orgánica Ley Orgánica Municipal Otra Regulación
Entre Ríos	<p>Art. 231º.-Se asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias Cartas Orgánicas. Las comunidades cuya población estable legalmente determinada no alcance el mínimo previsto para ser municipios constituyen comunas, teniendo las atribuciones que se establezcan.</p>	<p>Art. 1º.- la presente ley se aplicará: a) A los Municipios que no estén habilitados para dictar sus propias Cartas Orgánicas. b) A los Municipios que no hayan dictado sus propias Cartas Orgánicas, estando habilitados para hacerlo por el Art. 231º.- de la Constitución Provincial.</p>
Formosa	<p>No hace referencia expresamente a la autonomía municipal, no obstante, el Art. 179º.- menciona a las Cartas Orgánicas Municipales y a la ley Orgánica Municipal.</p>	<p>Art. 1º.- Esta ley Orgánica regirán para los Municipios que no tengan Carta Orgánica, según lo establecido en el Art. 177º.- de la Constitución Provincial, y para las Comisiones de Fomento en el Art.175.º. El gobierno y la Administración de los intereses y servicios de carácter locales estarán a cargo de Municipalidades o Comisiones de Fomento, de acuerdo a lo que establecen la Constitución Provincial y la presente ley.</p>
Jujuy	<p>Art. 178º.- “Todos los municipios tienen asegurada por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten, la autonomía necesaria para resolver los asuntos de interés local a los fines del libre y mejor desarrollo de la comunidad. A esos efectos se les garantiza la organización del propio Gobierno, la elección directa de sus autoridades y los medios suficientes para el cumplimiento eficaz de sus funciones”. Art. 188º.- “1) los municipios con más de veinte mil (20.000) habitantes dictarán una carta orgánica para su propio Gobierno, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución” (...).</p>	<p>Art. 3º.- Invítase a las Municipalidades que hayan sancionado o deban sancionar sus Cartas Orgánicas para que establezcan que la ley Orgánica de los Municipios sea de aplicación supletoria para los casos no previstos en ellas.</p>
La Pampa	<p>Art. 115º.- Todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la ley Orgánica. La ley establecerá el régimen de los centros de población que no constituyan municipios.</p>	<p>Art. 7º.- los centros de población que sean declarados Municipalidad, constituyen Municipios autónomos. Tendrán en el orden local un gobierno que será ejercido con independencia de todo otro poder y que estará a cargo de una rama ejecutiva desempeñada por un ciudadano con el título de Intendente, y otra deliberativa desempeñada por ciudadanos con el título de Concejales. Los Municipios y las Comisiones de Fomento ejercerán su autoridad y facultades reglamentarias en todo el ámbito territorial de su ejido.</p>

PROVINCIA	Referencia a la autonomía en el texto constitucional	Carta Orgánica Ley Orgánica Municipal Otra Regulación
La Rioja	<p>Art. 154º.- “los municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. La legislatura Provincial sancionará un régimen de cooperación municipal en el que la distribución entre la Provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto; y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. la autonomía que esta Constitución reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna. Deberán dictar su propia Carta Orgánica...”.</p>	<p>Art. 1º.- El Municipio tiene autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. Dicta su propia Carta Orgánica de conformidad a los principios democráticos y republicanos, de acuerdo a los preceptos de la Constitución Nacional y de la Constitución Provincial, reafirmando y haciendo propios los derechos y garantías en ellas contenidos. Es independiente de todo otro Poder en el ejercicio de las atribuciones que le son propias, las que no podrán ser limitadas por ley ni autoridad alguna.- Art. 2º.-En ejercicio de su autonomía, el Municipio está facultado para elegir a sus propias autoridades; para disponer de sus bienes y recursos para el cumplimiento de sus fines propios; para la organización y administración de sus servicios locales, y para realizar todas las acciones que resulten necesarias en orden a establecer un Gobierno municipal que actúe como factor de descentralización del poder y propulsor del desarrollo de la Región y de la Provincia.-</p>
Mendoza	<p>No hace referencia a la autonomía municipal.</p>	<p>Art. 1º.- la administración de los intereses y servicios locales en la Capital, y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad cuya composición y funcionamiento se regirán por las disposiciones pertinentes de la constitución y por esta ley.</p>
Misiones	<p>Art. 161º.-El municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder.</p> <p>Art. 170º.- los municipios comprendidos en la primera categoría podrán dictarse sus respectivas cartas orgánicas para su Gobierno, de acuerdo a los principios contenidos en esta Constitución.</p>	<p>Art. 1º.- El gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales de la Provincia, corresponden a las municipalidades, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Provincial y la presente ley. Art. 5º.- los municipios de primera categoría podrán dictarse sus propias cartas orgánicas. Mientras no lo hicieren, se regirán por la presente ley.</p>
Neuquén	<p>Art. 271º. - los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones - dentro de la esfera de sus facultades- no pueden ser revocadas por otra autoridad.</p> <p>Art. 275º.- los municipios comprendidos en la primera categoría dictarán sus respectivas Cartas Orgánicas para el propio Gobierno sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución. La integración de los cuerpos colegiados deberán realizarse aplicando el sistema establecido en el Art. 301º, inciso 4º).</p>	<p>Art. 3º.- “los municipios de primera categoría organizarán su gobierno de acuerdo con lo que establezcan sus respectivas cartas orgánicas...”, Art. 198º.- “hasta tanto las Municipalidades de primera categoría no dicten sus Cartas Orgánicas, deberán regir su desenvolvimiento de acuerdo con las prescripciones estatuidas para los municipios de segunda categoría”.</p>

PROVINCIA	Referencia a la autonomía en el texto constitucional	Carta Orgánica Ley Orgánica Municipal Otra Regulación
Río Negro	<p>Art. 225°.- Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional. La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal. Solamente pueden intervenir por ley en caso de acefalía total o cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica. En el supuesto de acefalía total debe el interventor disponer el llamado a elecciones conforme lo establece la Carta Orgánica o en su defecto la ley.</p>	<p>Art. 1°.- la presente ley regirá a los Municipios que no hayan dictado su propia Carta Orgánica, a las Comunas y supletoriamente, a los Municipios con Carta Orgánica en las cuestiones no previstas en ella.</p>
Salta	<p>“Art. 170°.- “Esta Constitución reconoce al Municipio como una comunidad natural que, asentada sobre un territorio y unida por relaciones de vecindad y arraigo, tiende a la búsqueda del bien común local. Los Municipios gozan de autonomía política, económica, financiera y administrativa...” Art. 174°: “los Municipios de más de diez mil (10.000) habitantes dictan su Carta Municipal...”</p>	<p>Art. 1°.- la administración de los intereses y servicios de los municipios de la Provincia, en la extensión urbana y rural que le acuerden las leyes de creación, estarán a cargo de Municipalidades y Comisiones Municipales, todo de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Provincial y la presente ley.</p>
San Juan	<p>Art. 239°.- “Todo centro poblacional de más de dos mil (2.000) habitantes dentro del ejido, puede constituir municipio, que será gobernado con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las cartas municipales y de la ley Orgánica que en su consecuencia dicte el Poder legislativo”.Art. 241°.- “los municipios de primera categoría dictarán su propia carta municipal...”Art. 247°.- “Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera, a todos los municipios, los de primera categoría tienen además autonomía institucional”.</p>	<p>La Constitución Provincial prevé la coexistencia de ambos regímenes. estableciendo Carta Orgánica para los municipios de primera categoría y en el Art. 243°.- los municipios de segunda y tercera categoría se regirán por la ley Orgánica que al afecto dicte la Cámara de Diputados, sobre las bases establecidas en esta Constitución. Se compondrán de dos departamentos, uno ejecutivo y otro deliberativo.</p>
San Luis	<p>Art. 247°.- “Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política -administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dicten”.Art. 248].- “Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios. Aquellos que dicten su carta orgánica municipal, gozan además de autonomía institucional”.</p>	<p>La Constitución Provincial prevé la coexistencia de ambos regímenes tal como se puede apreciar seguidamente: Art. 254°.- “las municipalidades que cuentan con un número de habitantes mayor de 25.000, pueden dictar su propia carta orgánicamunicipal conforme a esta Constitución...”</p>

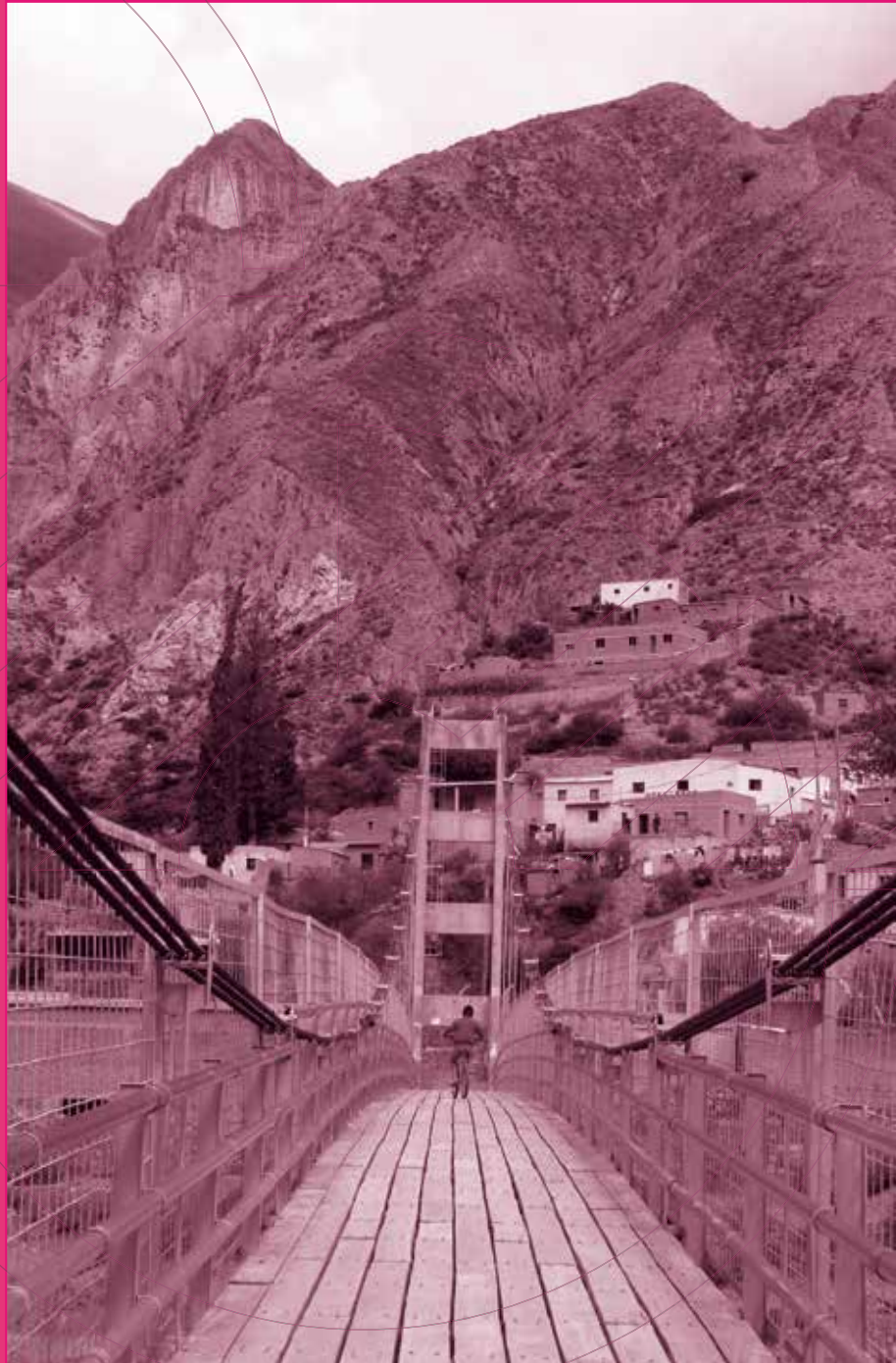
PROVINCIA	Referencia a la autonomía en el texto constitucional	Carta Orgánica Ley Orgánica Municipal Otra Regulación
Santa Cruz	<p>Art. 140°.- En la Capital de la Provincia y en cada centro poblado que cuente con número mínimo de mil habitantes constituirá un municipio encargado de la administración de los intereses locales. Art. 141°.-Esta Constitución reconoce autonomía política administrativa, económica y financiera a todos los Municipios. Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía Institucional. La autonomía municipal que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.-</p>	<p>Del contenido del art. 141°.- de la Constitución Provincial desprende la coexistencia de ambos regímenes.</p>
Santa Fe	<p>No hace referencia a la autonomía municipal.</p>	<p>De acuerdo a la cantidad de habitantes se registrarán por la ley Orgánica de las Municipalidades o de las Comunas ambas sancionadas por la legislatura provincial.</p>
Santiago del Estero	<p>Art. 204°.- Autonomía municipal. Esta Constitución reconoce al municipio como una entidad jurídico política autónoma y como una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos, independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, de acuerdo con los principios establecidos en esta Constitución.</p>	<p>La Constitución Provincial prevee la coexistencia de ambos regímenes tal como se puede apreciar seguidamente: Art. 208°.- Principios. La ley de Municipalidades y las cartas orgánicas deberán asegurar los principios del régimen democrático, republicano y representativo, un régimen de control de gastos, la participación y el funcionamiento de entidades intermedias en las gestiones administrativas y de servicio público; garantizarán al electorado municipal el derecho de iniciativa, la consulta popular vinculante y no vinculante y la revocatoria de mandatos. Asimismo la ley Provincial de Municipalidades prevé: Art. 150.- la presente ley como asimismo las Cartas Orgánicas asegurar el bien común; la participación y el funcionamiento de entidades intermedias en la gestión administrativa y de servicio público; y garantizar n al electorado municipal el ejercicio del derecho de iniciativa;referéndum y revocatoria.</p>

PROVINCIA	Referencia a la autonomía en el texto constitucional	Carta Orgánica Ley Orgánica Municipal Otra Regulación
<p>Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur</p>	<p>Art. 169°.-Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. Asegura el régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa y económico financiera de las comunidades. Aquellos municipios a los cuales se reconoce autonomía institucional podrán establecer su propio orden normativo mediante el dictado de cartas orgánicas, gobernándose conforme al mismo y con arreglo a esta Constitución. Art. 170°.- la Provincia reconoce como municipios a aquéllos que reúnan las características enumeradas en el Art. precedente, siempre que se constituyan sobre una población estable mínima de dos mil (2.000) habitantes. Se les reconoce autonomía institucional a aquéllos que cuenten con una población estable mínima de más de diez mil (10.000) habitantes.</p>	<p>De acuerdo a la cantidad de habitantes se regirán por su Carta Orgánica si es que la dictan o por la ley Orgánica de las Municipalidades Nro. 236.- o de las Comunas Nro. 231.- sancionadas por la legislatura provincial.</p>
<p>Tucumán</p>	<p>Art. 132°.- “En cada municipio los intereses comunitarios de carácter local serán confiados a la administración de un número de vecinos elegidos directamente por el pueblo, que funcionará con un departamento Ejecutivo y un Concejo Deliberante. Esta Constitución consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Podrán dictar su Carta Orgánica mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la legislatura. Ésta podrá disponer la creación de Tribunales de Faltas previendo las vías recursivas ante el Poder Judicial. La Provincia no podrá vulnerar la autonomía que por esta Constitución se consagra, ni limitar las potestades que para asegurar la misma se confiere...” Art. 139.-las municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones. Sus resoluciones, dentro de la esfera de sus atribuciones, no pueden ser revocadas por otras autoridades administrativas y se comunican a la legislatura por vía del Poder Ejecutivo.</p>	<p>Coexisten tres regímenes vigentes en la provincia las Cartas Orgánicas, la ley N.º 5529 que prevé el Régimen Orgánico de Municipalidades y la ley de Comunas Rurales N.º 7350.</p>

Fuente: Elaboración propia, mediante la consulta de las Constituciones Provinciales, Leyes Orgánicas Municipales y Leyes Orgánicas Comunales.

Gobierno, administración y políticas públicas

Nación, provincias y municipios



INCaPminterior

Seguinos para
estar al tanto sobre
cursos y capacitaciones

Leandro N. Alem N° 168, 5to Piso CABA [CP C1003AAP]
Tel.: 011 - 4346-1545 | incap.institucional@mininterior.gov.ar