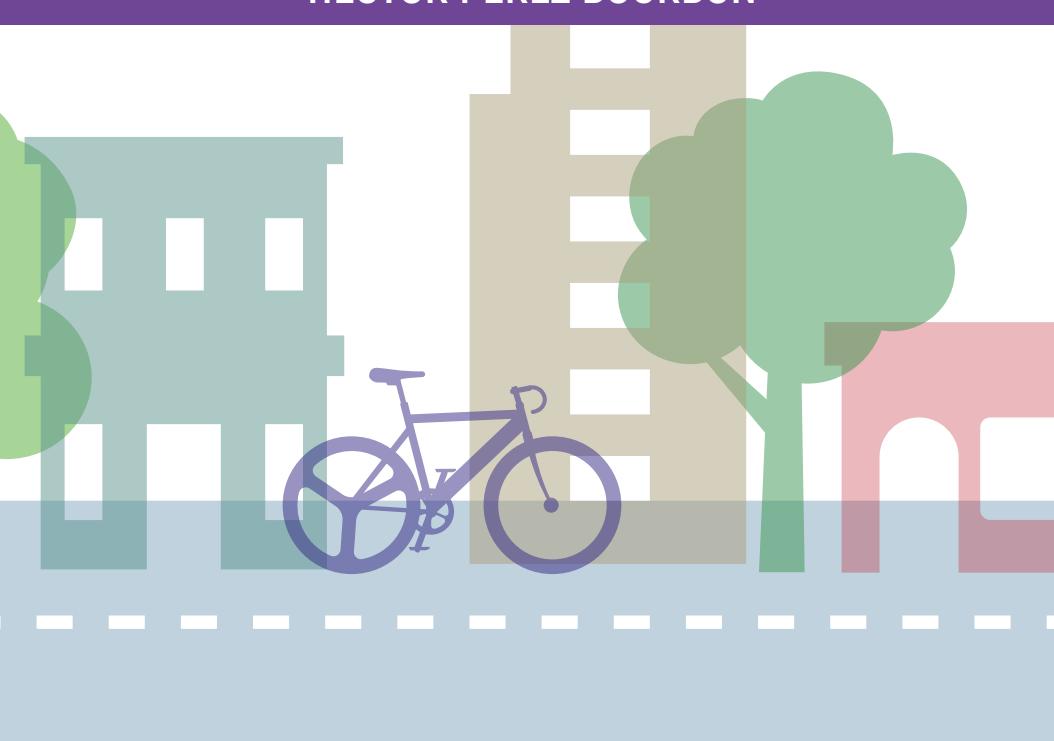


COLECCIÓN GOBIERNOS LOCALES

# LOS MUNICIPIOS EN LA ARGENTINA

Con principal énfasis  
en el Concejo Deliberante

HÉCTOR PÉREZ BOURBON





COLECCIÓN GOBIERNOS LOCALES

# LOS MUNICIPIOS EN LA ARGENTINA

Con principal énfasis  
en el Concejo Deliberante

HÉCTOR PÉREZ BOURBON



Pérez Bourbon, Héctor

Los municipios en Argentina : con principal énfasis en el Concejo Deliberante / Héctor Pérez Bourbon. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2024.

88 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-631-90897-2-1

1. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320.82

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

© Konrad-Adenauer-Stiftung  
Suipacha 1175, Piso 3  
C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: (54-11) 4326-2552  
[www.kas.de/argentina](http://www.kas.de/argentina)  
[info.buenosaires@kas.de](mailto:info.buenosaires@kas.de)

ISBN: 978-631-90897-2-1

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa del autor y los editores.

# Índice

Prólogo.....	7	
Sobre el autor.....	9	
Resumen.....	11	
1 <sup>a</sup> PARTE. LOS SISTEMAS MUNICIPALES.....	13	
1. Génesis de los municipios en Argentina.....	15	
2. Los municipios en la organización general del Estado.....	21	
3. Heterogeneidad de los sistemas municipales en Argentina ...	25	
4. Cómo se organiza el gobierno municipal .....	35	
 2 <sup>a</sup> PARTE. EL ÓRGANO DELIBERATIVO DEL GOBIERNO MUNICIPAL .....		41
5. Las funciones del Concejo Deliberante.....	43	
6. La representación del Concejo Deliberante.....	45	
7. El funcionamiento del Concejo Deliberante y su principio rector: el acuerdo .....	49	
8. La organización interna del Concejo Deliberante .....	61	
9. El municipio en acción: una batería de interrogantes.....	67	
9.1. Primer interrogante: QUÉ .....	68	
9.2. Segundo interrogante: DÓNDE .....	70	
9.3. Tercer interrogante: POR QUÉ .....	71	
9.4. Cuarto interrogante: PARA QUÉ.....	72	
9.5. Quinto interrogante: CON QUIÉN.....	74	
9.6. Sexto interrogante: CÓMO.....	77	

10. Corolario final.....	79
11. Decálogo de buenas prácticas para ser un buen concejal ....	81
Bibliografía.....	85

# Prólogo

Los puntos de encuentro entre la KAS (Konrad Adenauer Stiftung) y CIMA (Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas) son muchos, en especial aquellos que se dan en el ámbito de la promoción del desarrollo y perfeccionamiento de la gestión municipal. El principal basamento de unión es la convicción de que la subsidiariedad es fundamental en un sistema federal, ya que permite que las decisiones se tomen en el nivel más cercano a los ciudadanos, lo cual promueve una gestión más eficiente y personalizada de los recursos y servicios. En este sentido, la autoadministración municipal fortalece la democracia local, empodera a las comunidades para que gestionen sus propios asuntos y fomenta el desarrollo sostenible y la participación ciudadana. Un enfoque subsidiario en el sistema federal garantiza que los municipios cuenten con la autonomía necesaria para atender las necesidades específicas de su población, y así mejorar la calidad de vida y aumentar la satisfacción de los ciudadanos.

Nuestra alianza comenzó a dar frutos en 2003, a través de una serie de cursos de capacitación que se dictaron en diversos municipios del país.

En todo este tiempo se fueron multiplicando las capacitaciones, las investigaciones y las actividades de asistencia directa realizadas en el ámbito de los gobiernos locales. Desde hace unos años

## 8 | PRÓLOGO

organizamos las Jornadas de Desarrollo Local, que nos permiten acercarnos a distintas regiones del país para dialogar con funcionarios, concejales y dirigentes sobre las problemáticas comunes a resolver para promover el desarrollo.

Las experiencias e inquietudes que salen a la luz en cada encuentro fueron generando en los equipos de KAS y CIMA la necesidad de sistematizar los saberes específicos de cada área y disciplina para tenerlos a disposición de todos. Entendimos que más allá de la disponibilidad de distinta bibliografía que buscamos facilitar –y facilitamos– en cada instancia de capacitación, era necesario generar y sumar un material accesible y de lectura ágil destinado a todos los protagonistas del quehacer municipal.

Hoy, con la presentación de esta serie de cuadernillos, comenzamos a satisfacer esa necesidad, con la certeza de que estas obras, desde su simplicidad y síntesis, podrán ser inspiradoras e incitadoras para la mejora de las prácticas en el ámbito local. Eso es lo que, en definitiva, nos proponemos con este trabajo: identificar y promover buenas prácticas que sumen al fortalecimiento de los municipios argentinos, y difundir su eficacia en todo el territorio.

Estas publicaciones nos permiten afianzar el compromiso de las dos organizaciones, contribuir al mejoramiento de las acciones y la organización de la administración pública local, fortalecer sus estructuras y facilitarles habilidades y herramientas a sus funcionarios. Los invitamos a sumarse al logro de estas metas a través de su lectura.

ENZO S. PAOLETTA

Presidente del Centro de Investigaciones  
Municipales Aplicadas

SUSANNE KÄSS

Representante de la Fundación  
Konrad Adenauer en Argentina

## Sobre el autor

**HÉCTOR PÉREZ BOURBON** es abogado por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó durante más de cuatro décadas en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo. Docente en Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y Administración Pública en general en distintas universidades, diferentes centros educativos y numerosos cuerpos parlamentarios, nacionales, provinciales y municipales de todas las provincias argentinas. Colabora con el Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA) y la Konrad Adenauer Stiftung en las Jornadas de Desarrollo Local en distintos municipios del país.

Autor de *Manual de técnica legislativa, Para entender al Congreso, Calidad legislativa* y numerosos artículos publicados en compilaciones de libros y en revistas jurídicas del país y del extranjero.

Socio fundador del Instituto Ciencia y Técnica Legislativa (ICyTeL) de la Asociación Argentina de Derecho Parlamentario y del Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario. Integrante del Subcomité de Calidad Legislativa del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM).



# Resumen

Los municipios en nuestro país basan su gobierno y su administración sobre dos pilares: un departamento deliberativo de composición plural, usualmente llamado Concejo Deliberante, y un departamento ejecutivo, unipersonal, a cargo de un intendente.

En otro cuadernillo de esta misma colección se hace un estudio específico sobre uno de esos pilares, el Departamento Ejecutivo. En el presente pretenderemos mostrar algunos aspectos del accionar del municipio enfocándolo desde el otro pilar: su cuerpo deliberativo, que es el asiento más nítido de la representación popular.

Para ello dividiremos el trabajo en dos partes: en la primera haremos una reseña general sobre la génesis de los municipios, su inserción en el sistema federal argentino y la organización interna de su gobierno. En la segunda abordaremos más específicamente lo relativo al cuerpo deliberativo, tanto en sus aspectos estáticos de características distintivas y de organización interna como en la dinámica del Concejo Deliberante en acción.

**IMPORTANTE:** a menos que se señale expresamente otra cosa, los cuadros, diagramas y gráficos que ilustran este trabajo son de elaboración propia del autor.

Los datos numéricos fueron obtenidos de distintos sitios de internet, principalmente Wikipedia, aunque, como

señalamos en el punto 5, las distintas fuentes difieren en los datos que brindan, por lo que hemos optado por mantener estas diferencias haciendo constar tal circunstancia.

Por otra parte, esas divergencias en los datos no alteran el fondo del mensaje que pretende transmitirse.

## **1<sup>a</sup> PARTE:**

# **LOS SISTEMAS MUNICIPALES**

En esta primera parte desarrollaremos algunos elementos básicos acerca de los municipios: por qué existen, cómo es su inserción en el sistema federal argentino y la organización interna de su gobierno.



# 1.

## Génesis de los municipios en Argentina

Aunque podríamos ver que el origen de los municipios, en el país, se remonta a los cabildos del sistema jurídico español de gobierno, no retrocederemos tanto y partiremos desde cómo fue gestándose la organización nacional.

Hubo, a partir de 1810, varios y fallidos ensayos de llegar a esa tan deseada organización: Primera Junta, Junta Grande, Primer Triunvirato, Segundo Triunvirato, Asamblea del Año XIII, Director Supremo, Congreso de Tucumán. Uno tras otro, estos intentos fueron fracasando.

La situación estalla a partir del año 1820, año en el que comienza una rápida secesión de las provincias que conformaban buena parte del virreinato del Río de la Plata. Así, van segregándose unas de otras y conformando verdaderos estados independientes que se mantienen unidos por un vínculo basado en tratados mutuos.

Este sistema se denomina CONFEDERACIÓN y se identifica por tres características:

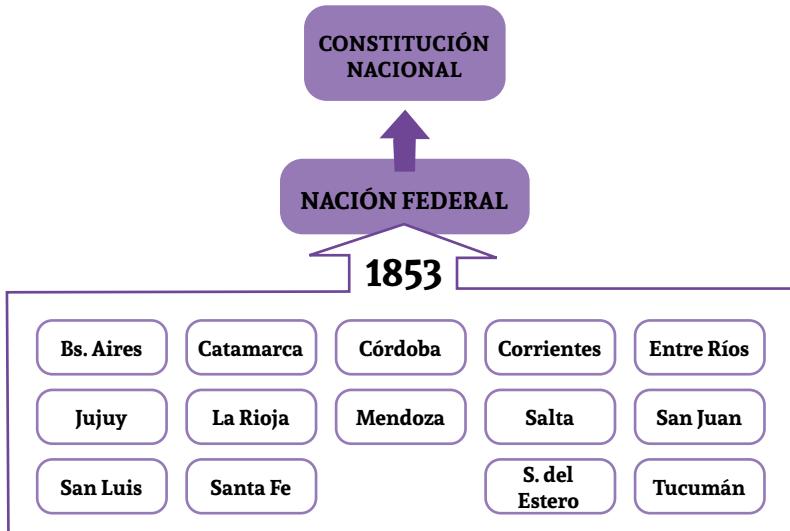
- Cada provincia conserva el derecho de SECESIÓN, es decir, de abandonar la confederación.

- Cada provincia tiene el derecho de NULIFICACIÓN, es decir, de no aplicar normas que surgen de acuerdos comunes.
- No existe una norma jurídica de rango superior a las normas propias de cada estado-provincia.

Este sistema de organización fue el que rigió en Estados Unidos durante trece años, desde su independencia en 1776 hasta el 1º de abril de 1789, fecha en la que se reunió por primera vez la Cámara de Representantes.

En nuestro país, esta situación jurídica dura hasta 1853, año en que las catorce provincias entonces deciden constituir no ya una confederación sino una NACIÓN FEDERAL. Esto implica que ya no podrán separarse y que por encima de las normas provinciales habrá una CONSTITUCIÓN NACIONAL, superior a ellas y aplicable en todo el territorio.

Esquemáticamente:



Esa era la situación con las catorce provincias originarias: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Con posterioridad, ya en el siglo XX, fueron incorporándose como provincias los que eran territorios nacionales: Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz en la primera mitad de la década del 50. Luego, Tierra del Fuego en abril de 1990 y por último, en 1994, la Ciudad de Buenos Aires como una cuasi provincia.<sup>1</sup>

Este sería, entonces, el esquema actual:



1 En rigor de verdad, Tierra del Fuego había sido provincia con anterioridad, formando la provincia de Patagonia conjuntamente con la actual Santa Cruz, las islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sud, y la Antártida. El gobierno surgido de la revolución triunfante en 1955 dio marcha atrás con esa decisión y Tierra del Fuego volvió a su condición anterior de territorio nacional, hasta la fecha señalada (abril de 1990) de su provincialización definitiva.

Las veinticuatro provincias constituyendo una NACIÓN FEDERAL y, por encima de todas ellas, la CONSTITUCIÓN NACIONAL como norma jurídica de rango superior a las normas de cada provincia y a la que esas normas provinciales deben subordinarse.

¿Cómo surgen los municipios en este esquema?

Justamente encontramos que es la Constitución Nacional la que establece, en su artículo 5º, que: *“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 de estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*.

Y en el artículo 123, modificado en la reforma constitucional de 1994, se refuerza esta idea: *“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”*.

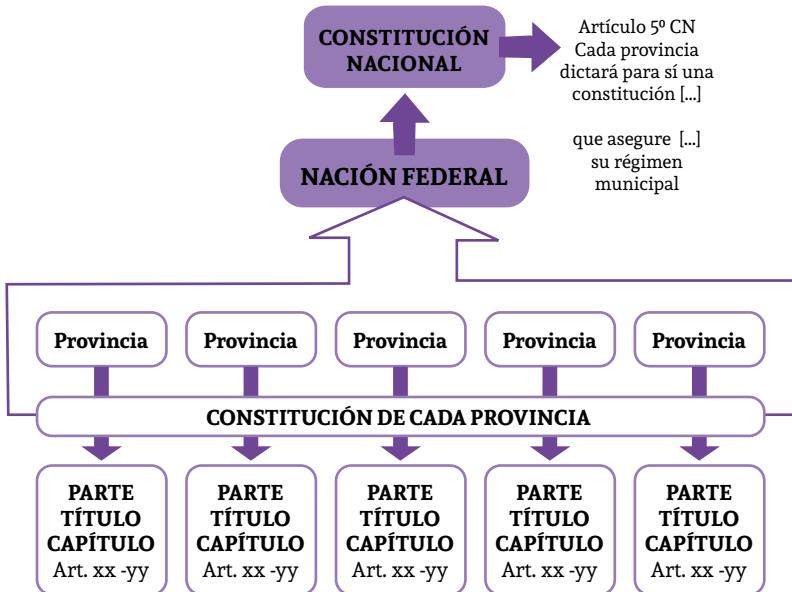
Aunque la Constitución Nacional data de 1853, antes de esa fecha ya la mayoría de las provincias —que desde 1820 conformaban la Confederación Argentina— habían dictado su propia constitución o documento normativo equivalente.

Así, vemos que, por ejemplo, Santa Fe lo había hecho en 1819, Tucumán en 1820, Córdoba en 1821, Entre Ríos en 1822, Catamarca en 1823, Corrientes en 1824, San Juan en 1825 y algún tiempo después San Luis, en 1832, y Jujuy al separarse de Salta en 1835.

Pero luego de que la Constitución Nacional entrara en la plenitud de sus efectos, las provincias debieron ir adecuando sus respectivas constituciones provinciales a fin de cumplir con el mandato de

que esa constitución local debía contemplar la organización de un “régimen municipal”.<sup>2</sup>

## ¿Cómo surge el nivel municipal?



<sup>2</sup> En realidad, podríamos considerar que esto se ha cumplido cabalmente en relación con lo que prescribe el artículo 5º en cuanto a que debe establecerse un régimen municipal: todas las provincias lo tienen. Pero no puede afirmarse lo mismo respecto de la autonomía municipal que consagra el artículo 123: hay todavía varias provincias que están en falta y mantienen un sistema municipal carente de autonomía.

Curiosamente, a pesar de que su Constitución se dictó con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no cumple con el esquema básico determinado en el artículo 5º. Aunque sea relativamente discutible, no parece descabellado afirmar que la ciudad de Buenos Aires es prácticamente una provincia y le caben todas las facultades y todas las restricciones que la Constitución atribuye a las provincias. Sin embargo, no se ha hecho ninguna distinción entre el nivel provincial y el municipal: el gobernador es a la vez intendente y la legislatura es, a la vez, concejo deliberante.

Esas constituciones locales se habían dictado para regular su normativa interna. Pero las relaciones entre las provincias se manejaban con tratados mutuos, principalmente el Pacto Federal del 4 de enero de 1831. Ahora la Constitución Nacional, aunque no eliminó esos pactos, condicionó la adecuación de las constituciones locales a la nacional.<sup>3</sup>

---

3 Los pactos preexistentes no sólo no fueron eliminados, sino que al redactar el preámbulo de la Constitución se dejó expresa mención de ellos "... en cumplimiento de pactos preexistentes".

## 2.

### Los municipios en la organización general del Estado

Vemos, entonces, que las PROVINCIAS son el núcleo originario del sistema jurídico institucional argentino. Hacia afuera, por propia voluntad, han constituido la NACIÓN y hacia adentro han debido organizar el régimen jurídico y económico de sus MUNICIPIOS.

La provincia es, entonces, el núcleo primigenio de la organización nacional y se relaciona con los otros dos niveles.



¿Cómo se relaciona la provincia con los otros dos niveles? Esas relaciones, ¿son iguales en todas las provincias?

Las relaciones entre cada una de las provincias con la Nación sí son iguales en todos los casos, porque al constituir esa organización supraprovincial las provincias se pusieron de acuerdo en cuáles iban a ser las facultades que se delegaban en la Nación y cuáles quedarían para las provincias.

¿Cuál es el principio que rige esas relaciones?

Quedó plasmado en la Constitución Nacional en su artículo 121:

***Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.***

En cambio, la relación de cada provincia con sus municipios es marcadamente desigual por cuanto

***La constitución nacional obliga a cada provincia a establecer un sistema municipal pero no dice cuál debe ser ese sistema municipal.***

En consecuencia, cada provincia ha diseñado y establecido el régimen municipal que ha considerado más conveniente, lo que produce la heterogeneidad existente entre los distintos sistemas provinciales, como se verá en el capítulo siguiente.

Aun así, podemos dar un criterio general de qué es aquello de lo que debe ocuparse un municipio:

*El municipio debe ocuparse de todo aquello que excede la posibilidad de que sea realizado por una familia pero que resulta innecesario, o aun inconveniente, que se ocupe de ello la provincia.*

*Es el llamado principio de subsidiariedad.*

Pensemos, por ejemplo, en la recolección y disposición final de los residuos. Si de ello se ocupara cada familia, el resultado sería, probablemente, bastante caótico; pero si de ello se ocupara la provincia no es esperable un sistema eficiente. El municipio seguramente es el estamento más adecuado para desempeñar esa función.

Al contrario, no parece ser el municipio el ámbito adecuado para definir si la circulación vehicular es por la derecha o por la izquierda: sin un criterio único, si en algunos lugares se circula por la izquierda y en otros por la derecha, la seguridad en el tránsito será difícil de lograr. Asimismo, no parece ser el municipio el que

debe ocuparse de las compras de alimentos para cada hogar; la familia está en mucho mejores condiciones para desempeñar esas tareas.<sup>4</sup>

---

4 En la segunda parte de este cuadernillo volveremos sobre este tema en un desarrollo más amplio y exhaustivo.

# 3.

## Heterogeneidad de los sistemas municipales en Argentina

Como ya hemos señalado, el hecho de que la Constitución Nación deje librado a cada provincia el definir cómo será su sistema municipal ha producido una marcada diferenciación entre los sistemas existentes.

Más aún: tal vez no haya ningún caso de dos provincias cuyos sistemas municipales sean idénticos en todos los aspectos que menciona el ya citado artículo 123 de la Constitución Nacional: *“institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. Pero en este trabajo nos circunscribiremos al análisis de los sistemas desde la óptica de lo institucional.

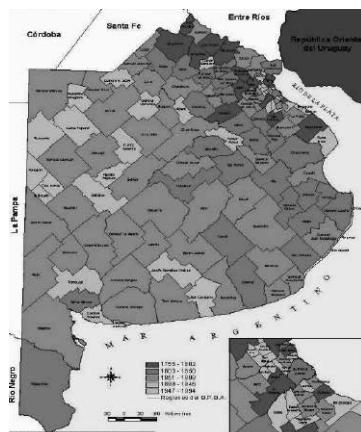
Es sabido que suelen distinguirse algunos elementos constitutivos de los estados; entre ellos, tenemos el territorio. Comencemos, pues, este análisis viendo cuál es, en cada caso, la relación entre el sistema municipal y el territorio.

Tenemos un modelo que habitualmente se conoce como de **“municipio-partido”**. Las principales características de este sistema son:

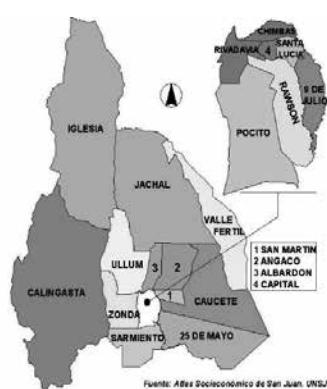
- Cada partido o departamento constituye un municipio.
- Una ciudad cabecera del partido es la sede del gobierno municipal.
- El intendente designa delegados en los otros núcleos urbanos del partido.
- Comprende territorio urbano, suburbano y rural.

Todo el territorio provincial está asignado a algún municipio.

Este modelo es el que han adoptado, por ejemplo, las provincias de Buenos Aires, Mendoza, San Juan y La Rioja.



**BUENOS AIRES:**  
135 MUNICIPIOS



**SAN JUAN:**  
19 MUNICIPIOS

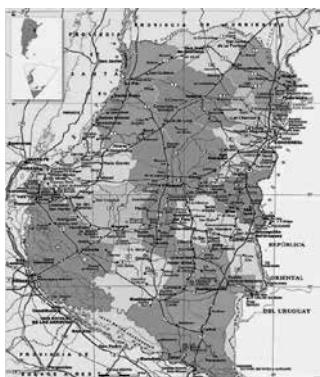
Como se ve en ambos mapas, aunque la división municipal se corresponde con los departamentos de la provincia (en la de Buenos Aires se denominan partidos) la superficie territorial de los distintos municipios dista mucho de ser equilibrada.

En la provincia de Buenos Aires, el partido de Patagones tiene una superficie de 13.600 km<sup>2</sup>, mientras que varios de los partidos del conurbano no llegan ni siquiera a 100 km<sup>2</sup>. En la provincia de San Juan tenemos el departamento Calingasta, con más de 22.000 km<sup>2</sup>, en tanto el conglomerado urbano que se da entre el departamento capitalino más los departamentos de Rawson, Rivadavia, Chibas y Santa Lucía totalizan apenas 65 km<sup>2</sup>.

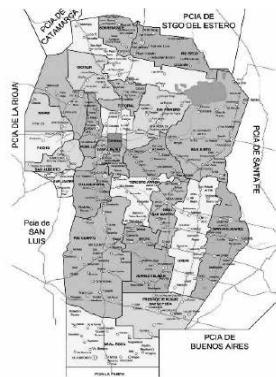
Como contracara de este sistema tenemos el modelo de **“municipio-ciudad”**, cuyas principales características son:

- Limita el territorio al espacio urbano o en algunos casos hasta donde alcanzan los servicios públicos.
- Los municipios quedan como “islas” entre territorios provinciales.
- Comprende territorio urbano y eventualmente también suburbano.

Este modelo es el que han adoptado, por ejemplo, Córdoba, Entre Ríos, Santa Cruz y Tierra del Fuego.



**ENTRE RÍOS:**  
256 MUNICIPIOS  
EN 17 DEPARTAMENTOS



**CÓRDOBA:**  
428 MUNICIPIOS  
EN 26 DEPARTAMENTOS

Los municipios, entonces, quedan como “islas” dentro del territorio provincial. Hay porciones del territorio que no pertenecen a ninguna provincia.

Si comparamos ambos sistemas podemos apreciar ventajas y desventajas.

El sistema de municipio-partido tiene un mayor territorio sobre el que podrá percibir cánones y tasas; en el municipio-ciudad ese territorio es más reducido.

En el sistema de municipio-ciudad la atención de la autoridad municipal es más cercana, más inmediata a los habitantes; en el municipio-partido se corre el riesgo de que la autoridad municipal centre su accionar en la ciudad cabecera, asiento de su gobierno,

y descuide otras localidades del mismo municipio cuya autoridad es, como dijimos, un delegado municipal que no fue elegido por la población de esa ciudad o de ese pueblo.<sup>5</sup>

En el sistema de municipio-partido, todos los habitantes tienen una autoridad cercana o relativamente cercana a quien recurrir; en el de municipio ciudad, en cambio, el habitante de una zona rural que no pertenece a ningún municipio la autoridad más cercana, el gobierno provincial, lo tiene en la capital de la provincia, que puede estar a muchos kilómetros de distancia.

La prestación de servicios en el sistema de municipio-ciudad se ve favorecida por el hecho de tener que desarrollarse en un territorio más reducido que en el de municipio-partido.

En el sistema de municipio-ciudad puede suceder —y ha sucedido— que se otorgue el carácter de municipio a un núcleo urbano que ocupa territorio de dos departamentos distintos, con los problemas administrativos que eso conlleva.<sup>6</sup>

---

5 Esto fue motivo, en más de una oportunidad, de verdaderas puebladas por parte de los habitantes de alguna localidad que exigían ser “independizados” del municipio “madre” para convertirse en municipios autónomos.

Uno de los últimos casos fue el de Lezama, en la provincia de Buenos Aires. A partir de la última década del siglo XX la ruta 2 —muy transitada, ya que une Buenos Aires con Mar del Plata— fue escenario de manifestaciones y piquetes, a veces por parte de vecinos de Lezama que querían su autonomía y otras veces por vecinos de Chascomús —partido al cual pertenecía Lezama— que se oponían a concederla. Finalmente, en el año 2009 se aprobó la ley que le restituyó la autonomía convirtiéndose así Lezama en el partido más nuevo de la provincia.

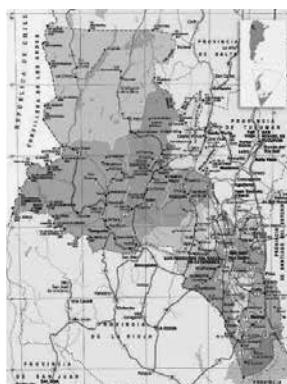
6 En el año 2010 se calculaba que en la provincia de Córdoba había al menos 35 municipios que estaban asentados en más de un departamento.

Entendemos que estos ejemplos muestran con claridad que no es sencillo decidirse por uno u otro sistema.

A partir de allí, entonces, se han buscado sistemas intermedios, como los que han adoptado provincias como Catamarca, Chubut y Neuquén, por ejemplo, el llamado **“municipio-distrito”**.



**NEUQUÉN:**  
57 MUNICIPIOS  
EN 16 DEPARTAMENTOS



**CATAMARCA:**  
36 MUNICIPIOS  
EN 16 DEPARTAMENTOS

Las principales características de este sistema son:

- El municipio y las autoridades del gobierno municipal se instalan en la ciudad predominante del departamento.
- Los núcleos urbanos de su esfera de influencia se manejan con una comisión elegida por los ciudadanos.
- No se aísla a municipios entre espacios provinciales.

Conjuga lo urbano, lo suburbano y lo rural, pero de una manera más equilibrada. Aunque hasta aquí hemos hablado siempre de

“municipios”, pero es dable advertir que a lo largo y ancho del país no es uniforme la terminología. Lo que en algunos lugares es “Concejo Deliberante” en otros es “Concejo Municipal”; lo que en algunos lugares es “Intendente” en otros es “Presidente Municipal”.

Y con “municipio” pasa lo mismo. A veces se lo usa para designar a cualquier institución de orden comunal y otras veces se reserva ese nombre solo a determinadas categorías de esos institutos comunales distinguiéndolos, por ejemplo, de las comisiones de fomento, comunas u otras denominaciones. Por ese motivo algunos autores consideran más adecuado hablar de gobiernos locales más que de municipios.

Independientemente de cómo se lo denomine, podemos distinguir en un municipio cuatro elementos componentes:

- Tenemos que tener un territorio, un espacio físico donde asentarse. Será más pequeño o más extenso, pero algún territorio debe haber.
- Tiene que haber una sociedad, una población hacia la cual estará dirigida la acción del municipio. No existe un gobierno si no existen gobernados.
- Debe existir una administración que instrumente las políticas públicas que se decida aplicar.
- Debe haber un gobierno que tome esas decisiones de políticas públicas.

Esquemáticamente podríamos visualizarlo así:

## Elementos constitutivos del “municipio”



Aunque usualmente suele identificarse el gobierno con la administración, son dos elementos que, en rigor, pueden considerarse separadamente. Una cosa es tomar las decisiones que se transformarán en políticas públicas y otra cosa es la instrumentación, la ejecución de esas políticas públicas.

Es fácil ver que en un municipio el Concejo Deliberante forma parte del gobierno, en la medida en que es un pivote central en la toma de la decisión política. Sin embargo, es ajeno a la instrumentación de esa decisión: quien lleva a cabo las acciones tendientes a que esas políticas públicas puedan llevarse a cabo será la administración, conducida en forma exclusiva por el Departamento Ejecutivo.

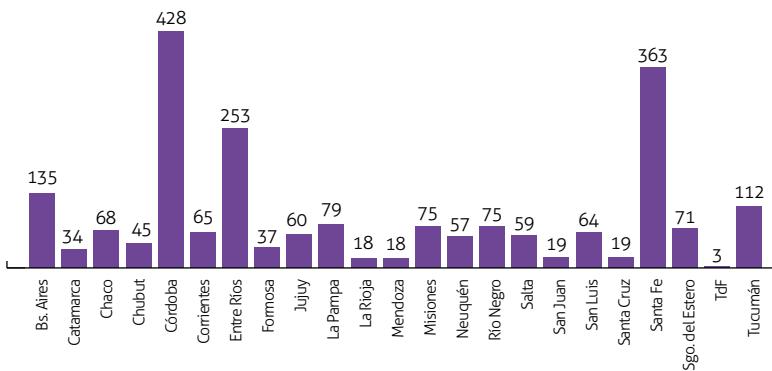
El Ejecutivo, entonces, forma parte de ambos estamentos: de la administración en forma exclusiva y del gobierno en forma compartida con el Concejo.

No es sencillo en Argentina obtener datos fiables sobre la cantidad de municipios existentes: los datos que brindan distintos organismos nacionales difieren entre sí y, a su vez, difieren de los datos que constan en bases de datos provinciales o municipales.<sup>7</sup>

Aun así, podemos estimar que en el país hay cerca de 2.200 municipios o estados locales, lo que, si son 23 provincias, implica un promedio del orden de 95 municipios por provincia.

Pero ese promedio está muy lejos de dar alguna idea de cuántos municipios tendrá una provincia. Lo que hemos visto acerca de cuál es el sistema adoptado por cada provincia produce que la distribución real de esos estados locales sea sumamente heterogénea, como muestra el siguiente gráfico:

### Cantidad de estados locales por provincia



7 Esa dificultad para obtener datos confiables hizo que pueda haber pequeñas diferencias, por ejemplo, en la cantidad de municipios que para una misma provincia se consignan en distintas partes de este trabajo. Pedimos disculpas por esta incertidumbre que no pudimos evitar.

Por ejemplo, la provincia de Mendoza tiene 15 municipios, en tanto Entre Ríos, con una superficie apenas de algo más de la mitad de la extensión territorial de Mendoza y un 70% de su población, cuenta con 253 estados locales.

# 4.

## Cómo se organiza el gobierno municipal<sup>8</sup>

Aclarado entonces lo referido a las distintas maneras en que las provincias han organizado su sistema municipal, pasemos ahora a considerar lo atinente al modo de organización del gobierno del municipio.

En la actualidad, la gran mayoría de los municipios del país se organizan en un esquema que doctrinariamente se conoce como “gobiernos presidencialistas”.

¿Cómo funciona este sistema?

- Por votación popular se elige al intendente y, en forma separada, a los miembros del Concejo Deliberante. No significa esto que deban hacerse dos actos electorales diferentes, sino que se vota a una persona para intendente y a otras para concejales, aunque a veces van en una única boleta electoral.

---

<sup>8</sup> Esta es la situación actual, pero hubo otras en el pasado. Por ejemplo, en la provincia de Tucumán, hasta 1990 al intendente de la ciudad capital lo designaba el Concejo Deliberante, pero en las demás localidades al intendente lo designaba el gobernador de la provincia.

- El intendente designa a los secretarios por su sola voluntad, sin intervención del Concejo Deliberante. Aunque por lo general el Concejo tiene la facultad de remover a un secretario del Ejecutivo mediante el juicio político, no tiene injerencia alguna en su designación.
- Hay incompatibilidad de funciones entre los secretarios y demás funcionarios del Departamento Ejecutivo y los miembros del Concejo Deliberante. Para que un concejal pueda asumir un cargo en el Ejecutivo debe renunciar o pedir licencia: no se pueden ejercer ambos cargos en forma simultánea.
- La relación de interdependencia entre ambos poderes se da por coordinación, de acuerdo con lo que prescriba la respectiva normativa.<sup>9</sup>

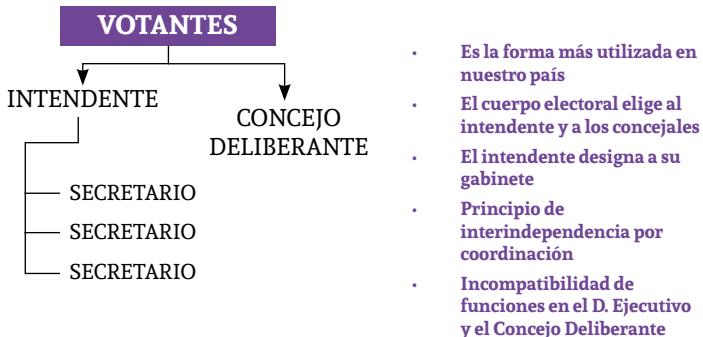
Esta forma de gobierno es la más habitual (casi única) en nuestro país.

El esquema de la página siguiente resume lo que acabamos de señalar:

---

9 En algunos municipios existe también la figura de viceintendente, que suele ir en una misma fórmula conjunta con el candidato a intendente y preside el Concejo Deliberante, a modo de lo que sucede en el Congreso Nacional y en la casi totalidad de las legislaturas provinciales. Este viceintendente es un pivote importante en lo relativo a esa interdependencia por coordinación.

## Forma “presidencialista”



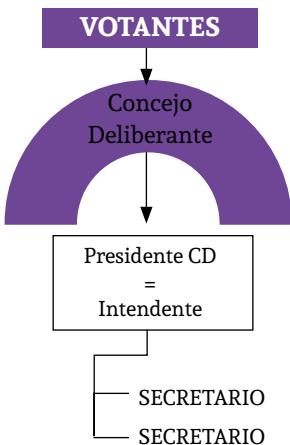
Hay un grupo muy pequeño de municipios que se organizan en un esquema de “gobierno parlamentarista”. Sus principales características son las siguientes:

- Por votación popular se elige a los miembros del Concejo Deliberante y, de manera indirecta, también se elige al intendente, que será el presidente del Concejo, usualmente el primero de la lista más votada.
- El intendente designa a su gabinete, que se integra con los mismos concejales. Con lo que va de suyo que el desempeño simultáneo de funciones en ambos poderes —a diferencia de lo que vimos que sucedía en el sistema presidencialista— no tiene ninguna restricción, ninguna incompatibilidad.
- De allí que, para este tipo de forma de gobierno, no haya interdependencia por coordinación sino interdependencia por integración.<sup>10</sup>

10 Como decimos, son muy escasas las localidades que han adoptado este tipo

El esquema-resumen correspondiente a esta forma de gobierno sería:

## Forma “parlamentarista”



- **El cuerpo electoral elige a los concejales**
- **De forma indirecta se elige al intendente (1º de la lista más votado)**
- **El intendente designa a su gabinete**
- **Compatibilidad de funciones en el D. Ejecutivo y el Concejo Deliberante**
- **Principio de interdependencia por integración**

Aclarado entonces lo que hace a la totalidad del gobierno municipal, vayamos a profundizar lo relativo al órgano deliberativo: el Concejo Deliberante.

---

de organización del gobierno municipal. Tal el caso del municipio de Lamarque, provincia de Río Negro. También en esa misma provincia, el municipio de Choele Choele tenía un sistema de este tipo. En el año 2010 se reformuló la Carta Orgánica y pasó a adoptar un sistema presidencialista.

Un sistema análogo es utilizado en muchas provincias para la categoría más baja de gobiernos locales, que usualmente carecen autonomía institucional y no tienen carta orgánica.

En esos casos, las funciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo las tiene una Comisión, constituida generalmente por entre tres y cinco miembros, la que elige un presidente de comisión, que cumple un rol similar al del intendente.

IMPORTANTE: muchos de los contenidos desarrollados en esta primera parte pueden encontrarse también en el cuadernillo de autoría de Eduardo Arraiza sobre **“Optimización de la gestión local”**, incluso con identidad textual.

Ello obedece a dos razones: la primera es que, si bien este cuadernillo trata más particularmente lo referido al Legislativo y el de Arraiza desarrolla más lo atinente al Ejecutivo, ambas cuestiones requieren de una introducción común sobre los sistemas municipales.

En segundo lugar, llevamos ya más de dos décadas compartiendo con Arraiza seminarios y cursos en diferentes municipios del país. En ese largo andar hemos intercambiado innumerables conceptos, datos y conclusiones sobre esta temática, a punto tal que ya no podríamos distinguir qué es originario de uno u otro.



## **2<sup>a</sup> PARTE: EL ÓRGANO DELIBERATIVO DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

En esta segunda parte abordaremos más específicamente lo relativo al cuerpo deliberativo, tanto en sus aspectos estáticos de características distintivas y de organización interna como en la dinámica del Concejo Deliberante en acción.



# 5.

## Las funciones del Concejo Deliberante

Es habitual —y así lo traen numerosos libros y artículos sobre el tema— que se atribuyan a los órganos deliberativos de gobierno estas tres funciones:

- Legislar
- Controlar
- Representar

Sin embargo, a poco que uno analice estas funciones verá que, en realidad, no existe una función de “representar”. La representación que ostenta el cuerpo deliberativo —en nuestro caso, el Concejo Deliberante— no es en sí misma una función: es el sustento de todas las funciones que ejerce.

El Concejo Deliberante puede legislar y puede controlar porque es representativo. Pero representar no es en sí mismo una función: el mandatario no tiene como función ser mandatario, sino que tiene como función cumplir con lo que el mandante le ha encomendado.

Y esta calidad de representante se convierte, entonces, en la característica, el rasgo distintivo más importante del Concejo.

Es común que se desplace el eje de análisis y se vea la función de controlar y, sobre todo, la de legislar, como el principal destino de la tarea deliberativa. Es frecuente escuchar críticas a los cuerpos parlamentarios por tener una “baja producción” de leyes u ordenanzas.

***“¡Las cámaras no son simples mecanismos de hacer leyes y tienen, por sobre todas sus funciones, la función política!”<sup>11</sup>***

Y esa función política que, como dijimos, se sustenta en la representación de la que el Concejo Deliberante está investido, se manifiesta no solo en legislar y en controlar sino que, cada vez más, es el cuerpo deliberativo el que, por ejemplo, media en conflictos sociales o actúa como caja de resonancia de la opinión política de la sociedad, expresándola mediante declaraciones que no constituyen normas jurídicas ni acciones de control.

No olvidemos que siempre el órgano deliberativo tiene una representatividad mayor que la que puede tener el Ejecutivo.

En efecto, por más alta que haya sido la cifra de apoyo obtenida por el Ejecutivo en la compulsa electoral, en la legislatura, en el concejo, estarán representadas esas personas que votaron de esa manera y, además, habrá representación de las minorías.<sup>12</sup>

---

11 Esto es lo que sostuvo el entonces diputado por Entre Ríos Alejandro Carbó, quien también fue presidente de la Cámara y compañero de fórmula de Lisandro de la Torre en las elecciones presidenciales de 1916.

12 En nuestro país, durante el siglo XX hubo tres elecciones presidenciales en las que el triunfador se impuso por una mayoría abrumadora; Hipólito Yrigoyen en 1928, y Perón en 1951 y en 1973, superaron el 60% de los votos. No obstante, en la Cámara de Diputados hubo representación de más del 85% del país.

# 6.

## La representación del Concejo Deliberante

Ahora bien, ¿cómo es esa representación de la que está investigando el Concejo Deliberante?

Para responder acertadamente a esta pregunta es necesario puntualizar previamente algunos conceptos acerca de la esencia de la democracia.

Muchas veces se piensa que lo esencial de la democracia es el voto, y ello no es así de ninguna manera.

La esencia de la democracia es el consenso. El voto es solo el último recurso dentro de la democracia para tomar una decisión cuando no se ha logrado el necesario consenso.<sup>13</sup>

En efecto, si realmente tenemos intención de encontrar la voluntad general, la votación no es el camino adecuado. En una votación solo existen el sí y el no; y si queremos acercarnos a la voluntad

---

<sup>13</sup> Inclusive, el tomar la decisión a partir de la votación implica un acuerdo que es justamente recurrir a la votación y no al enfrentamiento físico o al azar.

general debemos darle cabida también al sí.... pero, y al no.... pero. En una votación solo existen el sí y el no.

En cualquier votación, en la medida en que alguien vota en forma negativa, es obvio que la voluntad de esa decisión no contempla todas las voluntades. Es solo la voluntad de la mayoría. Y la voluntad general no es la voluntad de la mayoría, es la voluntad común de todos.<sup>14</sup>

Los intereses de la sociedad no son homogéneos; son diversos y muchas veces contradictorios: el vendedor quiere cobrar mucho y el comprador quiere pagar poco; los alumnos quieren exámenes fáciles y los profesores quieren exámenes difíciles; los empleadores quieren sueldos bajos y los trabajadores quieren sueldos altos.

Si tenemos todo esto en claro podremos ver que hay algunos conceptos errados en cuanto a cómo es la representación del Concejo Deliberante.

¿El concejal representa a toda la sociedad?

Obviamente no. Sería imposible que una persona representara simultáneamente a personas que tienen intereses encontrados.

¿El Concejo representa a cada ciudadano?

Tampoco. Si fuera así, el Concejo sería un mandatario muy particular que tendría que ir cambiando continuamente de mandante y defendiendo posturas diferentes, y aun incompatibles en cada caso.

---

14 En términos de física o de geometría, podríamos decir que la voluntad general es el baricentro de las voluntades.

¿Cada concejal representa a un sector de la sociedad y entre todos representan a todos?

No. Eso sería una asamblea de delegados que solo podría tomar una decisión mediante un sistema de votaciones que, como vimos, no es lo esencialmente democrático.

El sistema de representación de un Concejo Deliberante es más complejo.

***El concejal integra un cuerpo que, en su conjunto, representa al conjunto de la sociedad.***

Y es preciso destacar que este sistema de representación no es para nada novedoso en nuestro país. La Asamblea General Constituyente, conocida habitualmente como Asamblea del año XIII, ya había establecido que ese era el sistema de representación de los diputados:

*“Los diputados de las provincias unidas, son diputados de la nación en general, sin perder por esto la denominación del pueblo a que deben su nombramiento, no pudiendo de ningún modo obrar en comisión”.*

Y también puede leerse en el artículo 61 del proyecto de Constitución redactado por Juan Bautista Alberdi:

*“La cámara de Diputados representa la nación en globo, y sus miembros son elegidos por el pueblo de las provincias, que se consideran*

*a este fin como distritos electorales de un solo Estado. Cada diputado representa a la nación, no al pueblo que lo elige".<sup>15</sup>*

Es preciso comprender esto para poder encaminar el accionar del Concejo Deliberante hacia una búsqueda de la calidad.

---

<sup>15</sup> En el Congreso Nacional, este es el sistema de representación de la Cámara de Diputados. En el Senado, en cambio, sí se da una representación directa entre el senador y la provincia.

# 7.

## El funcionamiento del Concejo Deliberante y su principio rector: el acuerdo

Aclarado, entonces, cómo es el sistema de representación, veamos cómo desempeña sus funciones —o, al menos, cómo debería desempeñarlas— el Concejo Deliberante.

Partimos de lo comentado en cuanto a que el Concejo es el órgano de gobierno más representativo y que la esencia de la democracia es el acuerdo.

Va de suyo, entonces, que toda la tarea parlamentaria del Concejo Deliberante debe pivotear sobre el acuerdo. El acuerdo es la base sobre la que debe asentarse la toma de decisiones.

Y si consideramos que en la sociedad siempre hay pretensiones y expectativas disímiles, resulta evidente que toda búsqueda de acuerdo implica la necesidad de estar dispuesto a transigir respecto de los deseos y aspiraciones originales.

Nunca hay una completa identidad de gustos. Hasta los hermanos mellizos tienen diferencias. Como muy acertadamente señala Alfonso Fernández-Miranda Campoamor:<sup>16</sup>

***Nadie está de acuerdo con nadie en todo y nadie está de acuerdo con todos en nada.***

¿Cómo se logran esos acuerdos? Precisamente buscando entre los distintos puntos de vista, en primer lugar, cuáles son los aspectos que nos unen y tratando de conciliar los aspectos que nos separan.

De aquí surge, entonces, que el debate parlamentario es sustancialmente diferente que el debate judicial. Desgraciadamente es harto común que los medios colaboren a incrementar esta idea errada. En efecto, en épocas de campañas legislativas es habitual que se invite a los candidatos que encabezan las listas y se armen programas televisivos a los que llaman debate pero que por el modo en que están diseñados no tienden a la búsqueda de acuerdos, sino todo lo contrario: al confrontamiento y a una discusión en la que solo se procura destruir los argumentos del oponente.

Ese tipo de discusión o debate es el que corresponde al procedimiento judicial, pero es sustancialmente distinto del que debe darse en el ámbito de un Concejo Deliberante y de un cuerpo deliberativo en general.

---

<sup>16</sup> Alfonso Fernández-Miranda Campoamor es doctor en derecho y catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, autor de más de setenta publicaciones sobre temas parlamentarios.

Veamos:

- En el debate judicial, cada uno de los que discuten busca que un tercero ajeno a la discusión (el juez, el tribunal, el jurado) decida la controversia y le dé la razón a la parte que él representa.
  - En el debate parlamentario, por el contrario, son los mismos que debaten los que deberán decidir.
- En el debate judicial, la finalidad de la discusión es demostrar que los argumentos propios son mejores y más contundentes que los del contrario.
  - En el debate parlamentario, en cambio, la razón de la discusión es buscar un acuerdo que satisfaga suficientemente a las distintas partes en pugna.
- En el debate judicial, la única manera de ganar es que el contrincante pierda. El fiscal solo gana si pierde el defensor y viceversa; el demandante solo gana si pierde el demandado y viceversa.
  - Pero no es así en el debate parlamentario; en este solo se gana si se logra un acuerdo. Y si el acuerdo no incluye a todos, el que queda afuera no gana, pero los que lo lograron acordar ganan un poco menos de lo que podrían haber ganado si el acuerdo hubiese sido unánime, si hubiese abarcado a todos.

Resumiendo:

## DEBATE JUDICIAL

- Los que debaten discuten para que decida un tercero
- El objetivo es ganar la discusión y destruir los argumentos del contrario
- Cada uno sólo gana si el contrincante pierde

## DEBATE PARLAMENTARIO

- Los que debaten son los que tienen que decidir
- El objetivo es ponerse de acuerdo con los que piensan distinto
- Cada uno sólo gana si logra llegar a un acuerdo

¿Cuáles son los aspectos que deben tenerse en cuenta para lograr que el debate desemboque en un acuerdo? Estos son los más importantes:

### ● ASPECTOS ACTITUDINALES

Son aquellos referidos a la actitud que debe tener el concejal; cómo debe comportarse para transitar el camino hacia el acuerdo.

María Alejandra Svetaz<sup>17</sup> es seguramente quien más ha profundizado en este tema. De sus clases y publicaciones extractamos el siguiente cuadro:

---

17 María Alejandra Svetaz es abogada y doctoranda por la Universidad Nacional de Rosario especialista en derecho parlamentario y en técnica legislativa. Asesora parlamentaria con una larga trayectoria en el Congreso Nacional. Docente en distintas universidades, Congreso Nacional, legislaturas provinciales, concejos deliberantes y centros de capacitación del país y del extranjero. Socia fundadora y primera presidenta del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa. Fue directora de Transparencia y Acceso a la Información del Senado de la Nación, directora ejecutiva de Poder Ciudadano y subsecretaria de Relaciones Parlamentarias (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación).

ACTITUD INCORRECTA	ACTITUD CORRECTA
Pensar que existe una respuesta correcta y que la tiene uno.	Asumir que mucha gente puede tener partes de la respuesta.
Tratar de demostrar que el otro está equivocado (combativo).	Procurar un entendimiento común (colaborativo).
Ver solamente un lado del tema y su opuesto.	Ver todos los lados del tema.
Tratar de ganar la discusión.	Tratar de acercar posiciones.
Buscar las diferencias para armar argumentos en contra.	Explorar los puntos comunes y descubrir bases de acuerdo.
Defender nuestras suposiciones como verdades.	Revelar y revisar nuestras propias suposiciones.
Defender nuestro propio punto de vista en contra del de los otros.	Admitir que las ideas de otros pueden mejorar las propias.
Buscar puntos débiles en la posición de los otros.	Buscar fortalezas y valores en la posición de los otros.

Y, además, vemos que hay otros aspectos —si se quiere, menores— que también contribuyen a obtener un clima adecuado, propicio para el acuerdo, para el consenso; la urbanidad, la cortesía, los buenos modales, también predisponen favorablemente

para ello: no es lo mismo debatir con una persona bien educada que con una persona grosera y prepotente; expresarse con claridad y con una oratoria mínimamente cuidada y hacerlo en un tono de voz cordial y apacible es más favorable para el acuerdo que sostener los argumentos en un discurso confuso y a los gritos; y aun la vestimenta y la higiene tienen su importancia: sin que ello implique connotación racista o discriminatoria, ¿es acaso lo mismo tratar con alguien correctamente vestido y aseado que con alguien rotoso y desaseado?

## ● ASPECTOS FÍSICOS

Además de esos aspectos actitudinales que debe asumir cada concejal y que hemos señalado como necesarios para la obtención de decisiones comunes, también deben tenerse en cuenta algunos aspectos físicos, particularmente el lugar donde se desarrollan las reuniones.

De hecho, los edificios, los espacios físicos, están hondamente vinculados al quehacer humano, particularmente en lo que se relaciona con el poder. Desde el fondo de la historia podemos comprobarlo: los mayas y los egipcios con sus pirámides, la gran muralla china, los templos de la India, de Grecia, de Roma, las catedrales medievales y del Renacimiento, la imponente ciudad-castillo de Camelot, sede del legendario Rey Arturo y sus Caballeros de la Mesa Redonda... y también en tiempos más modernos.<sup>18</sup>

---

18 En la película *The American President*, que se conoció en nuestro país como *Mi querido Presidente*, Michael Douglas, en el papel de presidente de EEUU, le dice a su acompañante Annette Bening: "Cuando los diseñadores planearon la ciudad de Washington su intención fue construir una ciudad que intimidase y donde los jefes de Estados extranjeros se sintiesen disminuidos".

En el estado de ánimo de las personas son importantes las ciudades, son importantes los edificios y son importantes los lugares en general; las salas de reuniones de un órgano deliberativo no escapan a esta afirmación.

Sobre esto hay una variedad de temas que deben considerarse. Algunos de ellos están directamente relacionados con las dimensiones y la distribución espacial del lugar, entre otros:

- La extensión de la sala y las disposiciones espaciales en relación con la cantidad de asistentes. Quienes han estudiado este tema indican que la cercanía física va de la mano de la armonía de pensamientos e intenciones, en tanto la desavenencia, la discordia, alejan físicamente a las personas. Una sala exageradamente extensa puede conspirar contra un clima de acuerdo, pero un ambiente demasiado exiguo puede producir que a alguien se le genere una sensación de desagrado y de rechazo, como intrusión en la zona de intimidad.
- La participación igualitaria y las posiciones de liderazgo. Si se quiere generar un clima propenso a la concertación, el lugar y el mobiliario deben asegurar que en la reunión nadie se sienta que está en una situación de inferioridad respecto del resto; todos y cada uno de los asistentes deben percibir que están en una situación de paridad con los demás. Sin embargo, también debe quedar claro que en esa reunión de pares hay un *primus inter pares* cuya principal responsabilidad es conducir la reunión. Tiene que haber, entonces, un indudable puesto de mando, desde el cual la pericia, la habilidad, el conocimiento del oficio por parte del concejal que preside la reunión y la autoridad que emane de su personalidad, son de vital importancia para el buen desarrollo del debate. El frenar drásticamente

todo tipo de interrupción que pretenda hacerse al orador sin la autorización debida, el impedir tajantemente al orador manifestaciones injuriosas hacia otros legisladores, el detener inmediatamente al orador cuando se sale de la cuestión son herramientas que el presidente de la reunión puede utilizar, son facultades que puede y debe ejercer y que permiten que la discusión se mantenga encauzada dentro de los carriles del diálogo en busca del acuerdo, en lugar de convertirse en una ineficaz disputa de enfrentamientos.

Otros aspectos a tener en cuenta. Es indudable que estar de buen humor es mucho más favorable para acordar con otras personas que si uno está disgustado, molesto, malhumorado. Podemos apreciar, en consecuencia, otros aspectos que también hacen que los asistentes a la reunión se vean cómodos y más dispuestos al entendimiento que a la confrontación.

Esos aspectos son el confort y la comodidad; si uno está incómodo tiende a ponerse de mal humor. También la luminosidad: los lugares oscuros, tenebrosos, no ayudan precisamente al buen ánimo. Por lo mismo, suele ser preferible un lugar con una temperatura adecuada, ni demasiado frío ni demasiado caluroso. La buena acústica también ayuda; como vimos, el poder escuchar lo que dicen los demás es muy importante. Es conveniente, asimismo, evitar lugares malolientes. Por último, el ornato general del lugar es también un buen apoyo a la tarea de búsqueda de acuerdo.<sup>19</sup>

---

19 ACLARACIÓN IMPORTANTE: es muy probable que algunos de los tópicos señalados en este tramo de aspectos físicos tengan una significatividad escasa o nula en algunos concejos deliberantes integrados por pocos miembros. En efecto, algunos aspectos pueden ser trascendentales en un cuerpo legislativo de 60, 70, 92 o 257 integrantes pero que en un concejo deliberante de 5, 10 o 12 miembros pueden soslayarse sin menoscabar la calidad de la tarea.

## ● ASPECTOS METODOLÓGICOS

Además de los aspectos actitudinales y físicos ya mencionados, tenemos que tener en cuenta también los aspectos dinámicos del desarrollo de la reunión.

Se trata de los aspectos metodológicos que no dependen tanto de la actitud de cada concejal ni del entorno, sino del modo en que se maneja o debe manejarse el grupo como tal.

Tal vez el más importante versa sobre el modo de discusión de los asuntos.

Cuando el concejo sanciona un proyecto de ordenanza, lo que hace en realidad es aprobar dos cosas: por un lado, aprueba un contenido preceptivo, un conjunto de normas jurídicas; pero esas normas jurídicas están contenidas en un texto que también es aprobado por el concejo en el mismo acto decisorio.

Como vemos, son dos decisiones diferentes: aprobar el contenido jurídico y aprobar el texto que lo contiene. Sin embargo, es habitual que en las reuniones previas en las que van anudándose los acuerdos estas dos caras del tema se traten en forma conjunta, simultánea: se discuten al mismo tiempo el texto y el contenido.

Y este no es un buen método de discusión, porque cuando alguien sugiere un cambio de redacción no queda claro si lo que se propone es decir lo mismo pero con mayor precisión o si, en realidad, lo que está sugiriéndose es decir una cosa ligeramente distinta.

---

No obstante ello, quisimos incluirlos en el análisis para mantener la integralidad del tema y porque, aunque se trate de cuerpos deliberativos de pocos concejales, lo señalado puede servir de guía, no en una utilización inmediata y directa sino para marcar una tendencia de trabajo.

Mucho más provechoso es discutir primero cabal y acabadamente el contenido y, una vez que se ha logrado un acuerdo exacto del contenido, redactar un texto que lo refleje fielmente.

Además de este punto metodológico central, es importante que haya un compromiso por parte de todos de cumplir determinadas pautas de comportamiento. Ellas son:

- Respetar la puntualidad. No olvidemos que la finalidad esencial de la reunión es buscar acuerdos. Y todos sabemos que cuando respecto de la hora de citación hay que estar esperando veinte o treinta minutos hasta que lleguen los demás y pueda comenzarse la reunión, entre quienes respetaron el horario y tuvieron que soportar esa espera va creciendo el fastidio, lo que tiende más a la discordia que al consenso.
- Respetar la agenda y el temario de la convocatoria. Por la misma razón que acabamos de ver, el salirse del tema provoca en los demás disgusto y desánimo, lo que obstruye el camino hacia el acuerdo. Ya comentamos más arriba que en esto es sustancialmente definitorio el accionar de quien preside la reunión para que pueda cortar de cuajo cualquier desvío del tema central en discusión, para asegurar que el debate se mantenga dentro de los carriles previamente establecidos.
- Prepararse adecuadamente para la reunión. Para finalizar con este apartado añadiremos como una última pauta de comportamiento la necesidad de que cada concejal llegue a la reunión habiendo conocido y analizado los temas a tratarse y, de ser posible, se haya formado una opinión preliminar sobre cada uno de ellos. Cuando la discusión se hace entre personas cuyo acercamiento al tema data de apenas unos cuantos minutos, seguramente discurrirá más por caminos de enfrentamientos que de entendimientos.

# 8.

## La organización interna del Concejo Deliberante

Todo lo que acabamos de ver acerca del funcionamiento del Concejo Deliberante se asienta necesariamente en una organización, en una estructura. Veamos, entonces, ahora, cómo es la organización interna de un cuerpo deliberativo en general y del Concejo Deliberante en particular.

Es menester, en este tema, distinguir un factor muy importante para un correcto análisis de la cuestión: el tamaño del cuerpo deliberativo del que hablamos.

Si observamos lo que sucede en nuestro país, podremos advertir que la dispersión en ese aspecto es muy amplia; tenemos desde 257 integrantes en la Cámara de Diputados de la Nación hasta municipios que tienen concejos deliberantes de cinco miembros o menos.

Sin ninguna duda podemos afirmar que la Cámara de Diputados es un órgano legislativo grande y que un concejo de cinco miembros es chico. Pero ¿dónde hacemos el corte? Un órgano deliberativo como el de la provincia de Córdoba, con 70 miembros, ¿es grande o es chico?; ¿y el de La Rioja, con 36? No es fácil la respuesta.

Pero lo que sí podemos asegurar es que la mayoría de los concejos deliberantes del país —si no todos— son cuerpos deliberativos chicos.

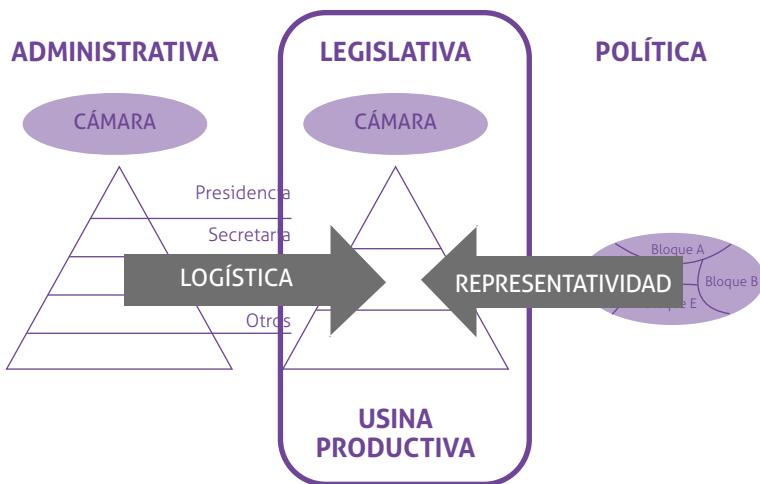
Y sin embargo, es frecuente que esos cuerpos deliberativos chicos trasladen sin ninguna adaptación esquemas organizativos de cuerpos deliberativos grandes que, como era de esperar, no se adecuan a la realidad de ese concejo.

Conceptualmente, en un cuerpo deliberativo es dable distinguir tres estructuras superpuestas: una es la administrativa, que se ocupa de lo atinente a personal, compras, mantenimiento, contaduría y todo aquello que hace a la organización como tal; otra es la legislativa, que se ocupa de lo relativo a la tarea de tomar decisiones, o sea, de aprobar ordenanzas, resoluciones o declaraciones; la tercera es la estructura política, ya que, como señalamos citando a Alejandro Carbó, la función política es la principal de todas las funciones del concejo.

Pero debemos recordar la antigua definición de “política” como “el arte y la ciencia de gobernar un Estado”. Es decir, entonces, que esa política no es una discusión abstracta de mesa de café, sino una acción concreta de gobierno. La política que desarrolla el Concejo Deliberante es una política aplicada en función de gobierno, para lo que se vale, entre otras cosas, del dictado de ordenanzas.

La estructura legislativa, entonces, es el núcleo central, la verdadera usina productiva del Concejo Deliberante; es la que permite justamente encauzar esa función política en medidas concretas y tangibles de gobierno.

A esa estructura legislativa, la administrativa le brinda la logística de funcionamiento (pago de sueldos, compra de insumos, etc.) y la estructura política le aporta el sustento de la representatividad.<sup>20</sup>



Estas tres estructuras, en una organización grande, son claramente distinguibles, pero no así en una organización chica. No obstante, aun en un concejo muy pequeño podemos advertir que si el presidente firma un contrato de reparación del edificio está actuando como presidente en lo administrativo, cuando preside la sesión lo hace en su carácter de titular de la estructura legislativa y si habla en nombre del cuerpo lo hace desde la estructura política.

20 En algunos municipios toda la administración del Concejo Deliberante la lleva el respectivo Departamento Ejecutivo. Ello podrá parecer eficaz en términos de ahorro monetario, pero es contrario a lo que realmente significa un esquema de distribución del poder. Si el Ejecutivo maneja los fondos, el Concejo siempre le estará subordinado.

La estructura legislativa tiene tres niveles. El inferior lo ocupan los concejales a título individual, el intermedio las comisiones y el superior la presidencia.

Y es particularmente en ese nivel de las comisiones donde más se nota la inconveniencia de efectuar una “transcripción” directa de lo que sucede en organizaciones más grandes.

Es evidente que armar una reunión para la búsqueda de acuerdos con cincuenta, setenta o más personas no parece ser una buena idea. Más razonable es armar grupos más chicos, donde la discusión y el análisis pueden desarrollarse con mayor sencillez y, consecuentemente, mayor eficiencia. Así, las cámaras del Congreso Nacional y la mayoría de las legislaturas provinciales no pueden obviar crear comisiones para el tratamiento de los distintos temas en grupos más reducidos.

En cambio, los siete o diez concejales de un municipio no precisan distribuirse en grupos menores. Pueden discutir los temas directamente en reuniones plenarias, entre todos.

En consecuencia —sin que ello implique tomar decisiones apresuradas—, puede ser motivo de una reflexión serena y sincera pre-guntarse si tener un sistema rígido y estático de comisiones es una organización útil y adecuada o si daría mejor resultado buscar un esquema dinámico, adecuando a cada proyecto que lo merezca una comisión *ad hoc*, creada específicamente para ese proyecto, y dis-cutir el resto de los temas en reuniones generales.

Por lo general las constituciones y las cartas orgánicas facultan al cuerpo deliberativo a dictar su propio reglamento. Sin embargo, hay casos en los que la carta orgánica prescribe normas sobre el tema comisiones, lo que produce que, lamentablemente, ese tipo

de mejora que proponemos para la organización de las comisiones se vea frustrada.

Y lo que decimos de la inconveniencia de copiar sin más lo que se ha establecido en cuerpos deliberativos más numerosos se aplica no solo a las comisiones, sino también en general a todo el reglamento.

No debemos olvidar que, a diferencia de los otros órganos de gobierno, el deliberativo tiene una amplia autonomía para decidir su organización y funcionamiento. En el orden nacional y provincial, los poderes judiciales no pueden dejar de cumplir lo que mandan los códigos de procedimientos porque no fueron decididos por ese poder sino por una ley, lo mismo que la organización de los tribunales; asimismo, los ejecutivos están sujetos a las respectivas leyes de ministerios y de procedimientos administrativos.

En cambio, los cuerpos deliberativos no tienen esas restricciones. Son ellos mismos los que deciden las normas a aplicar internamente.

En consecuencia, el reglamento, más que en un mandato a cumplir en forma imperativa e insoslayable, se transforma en una especie de guía de trámite que es bueno utilizar si conduce al objetivo deseado pero que puede dejarse de lado si dificulta la consecución de ese objetivo.

Sí es muy importante el reglamento como medida de protección de las minorías parlamentarias. Por ese motivo, aunque la casi totalidad de los reglamentos admiten una moción de orden para que pueda dejarse de lado si es conveniente para el desarrollo del debate, también esos mismos reglamentos exigen, para aprobar esta moción, unas mayorías agravadas que suelen ser de tres cuartas partes de los votos.

Volviendo a lo central:

*Lo importante es ponerse de acuerdo.  
El modo en que se llega a ese acuerdo  
no puede ser un condicionante  
de la finalidad principal.*

*El reglamento interno de un cuerpo  
legislativo no es más que una herramienta  
y, como tal, si sirve, sirve y si no sirve,  
no sirve.*

Aunque quedaría aún mucha tela para cortar sobre la temática de la organización interna del concejo, no abundaremos en detalles, tratándose como se trata de un cuadernillo que no pretende tener más aspiraciones que simplemente servir como una lectura introductoria.<sup>21</sup>

---

21 El tema está ampliamente desarrollado en la bibliografía citada, particularmente en textos del autor de este cuadernillo en: *Práctica Parlamentaria, Para entender al Congreso y Cuando las formas importan más que el fondo*.

# 9.

## El municipio en acción: una batería de interrogantes

Podríamos comenzar preguntándonos qué es lo que se puede o se debe hacer en un municipio y, en particular, en un Concejo Deliberante. Es, sin duda alguna, una pregunta central pero no es la única. Podemos agregar:



Vayamos viendo uno por uno estos interrogantes.

## 9.1. Primer interrogante: QUÉ

Como ya vimos, cuáles son los temas de competencia del municipio depende de cuál haya sido el sistema que la provincia decidió establecer como régimen municipal. Estas competencias están descriptas en la respectiva constitución provincial, en la correspondiente ley orgánica de municipalidades y, en los municipios que cuenten con ello, en la carta orgánica municipal, la que, además, deslinda las funciones del Concejo Deliberante y del Departamento Ejecutivo.

No hay, en consecuencia, un único listado de temas sobre los que pueden tomarse decisiones; varía de provincia a provincia y de municipio a municipio.

No obstante, podemos mostrar un listado de los principales temas que suelen ser de competencia municipal:

- Políticos:
  - organización del gobierno municipal
  - convocatoria a elecciones
- Administrativos:
  - servicios públicos
  - contratos de obra pública
  - régimen de funcionarios municipales
  - poder de policía
- Jurisdiccionales:
  - creación de tribunales de faltas
- Financieros:
  - aprobación y ejecución del presupuesto municipal
  - fijación y percepción de tasas y contribuciones
  - posibilidad de contraer empréstitos

- De acción social:
  - centros de asistencia social y de salud
  - bibliotecas
  - centros de recreación y deporte
- Ambiente:
  - recolección de residuos
  - limpieza y salubridad
  - saneamiento y reciclado ambiental
- Circulación vehicular:
  - dirección de circulación
  - estacionamiento vehicular
  - restricciones al tránsito
  - ordenamiento del transporte público
  - conservación de calles y caminos (municipales)
- Urbanísticos y de ornato urbano:
  - planeamiento urbano
  - habilitaciones
  - uso del espacio público (permanente y eventual)
  - alumbrado
  - mantenimiento de plazas, parques y paseos

*Es importante tener bien claro cuáles son las competencias, los temas sobre los que pueden tomarse decisiones, para no extralimitarse.*

Sobre estas competencias municipales, además, debe tenerse en cuenta cuál es el deslinde de competencias que la ya mencionada normativa establece entre ambos poderes. De modo que el accionar del Concejo Deliberante no solo debe circunscribirse a las competencias propias de ese municipio, sino que debe hacerlo sin invadir la esfera de acción del Departamento Ejecutivo

## 9.2. Segundo interrogante: DÓNDE

Cuando se toma una decisión de gobierno es muy importante saber dónde se aplicarán las normas jurídicas que surgen de esa decisión; en qué territorio.

Este conocimiento claro de cuál es el territorio en que se aplicarán las normas –aunque es importante en todos los niveles de gobierno– es crucial en el ámbito municipal, ya que allí esas reglas son más inmediatas, más ligadas a lo específicamente local.

Ya vimos que es la Constitución Nacional la que obliga a tener un régimen municipal, pero nada dice acerca de cuál debe ser ese régimen municipal y, como consecuencia de ello, hay diferentes modelos de organización del sistema municipal, lo que produce que encontremos algunas provincias con municipios exclusivamente urbanos mientras que en otras el territorio municipal abarca también espacios rurales.

Estas diferencias entre lo urbano, lo suburbano y lo rural pueden resultar de importancia, entonces, al momento de tomar decisiones.

Por ejemplo, si quiere dictarse una ordenanza que establezca las normas que deben cumplirse en la instalación de un puesto de venta de diarios y revistas, hay que tener en cuenta que, por ejemplo, en Río Cuarto (Córdoba) se aplicará solamente a los puestos instalados

o a instalarse en esa ciudad, mientras que si es en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, en el partido de General Pueyrredón, se aplicarán en la ciudad de Mar del Plata y otras ciudades del partido pero su aplicación también será obligatoria en el puesto de venta de diarios y revistas ubicado en una estación de servicio de la ruta, en cuyo caso, fijar, por ejemplo, una distancia mínima o máxima respecto del cordón de la vereda, carecerá de sentido.

El modo en que se elaboran las normas debe atender a estas diferencias:

*El Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo deben saber cuáles son los límites territoriales de su municipio, que es donde se aplicarán las ordenanzas.*

### 9.3. Tercer interrogante: POR QUÉ

Aunque en general es la delimitación de competencias entre provincia y municipio lo que justifica la posibilidad de establecer normas de cumplimiento obligatorio por parte del gobierno local, nos detendremos un momento en un planteo un poco más minucioso, repasando algunos conceptos que ya se trataron en la primera parte.

En cualquier sistema democrático se privilegia —al menos teóricamente— el poder decisorio del órgano deliberativo por sobre el del ejecutivo. Y esto sucede en todos los niveles de gobierno: el presidente de la Nación puede vetar un proyecto de ley aprobado por

ambas cámaras, pero el Congreso, con una mayoría especial, puede dejar sin efecto ese veto e imponer su voluntad; la legislatura provincial puede destituir al gobernador, pero este no tiene autoridad alguna para sancionar al cuerpo legislativo ni a ninguno de sus miembros.

Lo mismo sucede en el ámbito municipal: el Concejo Deliberante suele tener más facultades que el Departamento Ejecutivo. ¿Por qué esa diferencia a favor? Porque, como ya vimos, el Concejo siempre tiene un grado de representatividad mayor que el intendente. Aunque este haya ganado con una abrumadora mayoría —pongamos 65%—, en el Concejo, a esa mayoría que obtuvo el Ejecutivo se le sumará la representación de las minorías. Lo común y habitual es que en el cuerpo deliberativo esté representado no menos del 85% de la sociedad.

Ese sustento de representación es el que justifica que pueda legislar y que pueda controlar, entre otras funciones.

Sin embargo, vale la pena reiterar en qué consiste esta representación, porque de allí se desprende la respuesta al cuarto interrogante.

*El concejal integra un cuerpo plural que, en conjunto, representa al conjunto de la sociedad.*

#### **9.4. Cuarto interrogante: PARA QUÉ**

¿Cuál es la finalidad que busca la autoridad municipal al tomar esas decisiones de gobierno y establecer normas de conducta? O, al menos, ¿qué finalidad debería buscar?

¡Vaya pregunta! ¿Acaso el gobierno no debe buscar mejorar la calidad de vida de la gente? ¿No debe, en definitiva, hacer lo que la gente quiere?

Eso es absolutamente cierto. El gobierno en general y el concejal en particular deben analizar qué es lo más conveniente para el conjunto de la ciudadanía.

Pero también es absolutamente cierto —como ya vimos— que la realidad nos muestra que los intereses de la sociedad no son para nada homogéneos sino que inclusive muchas veces son contrarios: comprador y vendedor tienen distintos intereses respecto del precio así como profesores y alumnos los tienen sobre los exámenes y empleados y empleadores sobre los salarios.

Es imposible lograr una ley, una medida de gobierno, que satisfaga por igual a todos los integrantes de la sociedad. Siempre habrá algún sector más beneficiado que otro y algún sector más perjudicado que otro.

Por ese motivo, es muy importante que la autoridad que va a tomar la decisión analice ajustadamente cuáles son las alternativas posibles y en qué medida cada una de ellas favorece o perjudica a los distintos sectores de la sociedad.

***La autoridad, al tomar una decisión de gobierno, debe buscar una solución que optimice los beneficios y minimice los perjuicios.***

## 9.5. Quinto interrogante: CON QUIÉN

Ya vimos que el gobierno municipal se apoya sobre dos pilares: un departamento deliberativo y plural usualmente llamado Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo, unipersonal, llamado Intendente; estos dos órganos de gobierno tienen una considerable cantidad de interacciones.<sup>22</sup>



A veces, por motivos político-partidarios, se producen chisporroteos y rispideces entre ambos órganos.

Aun así, es necesario tomar conciencia de lo central de la cuestión: ambos en conjunto conforman el gobierno del municipio.



<sup>22</sup> Algunos municipios consideran el poder de contralor como un tercer poder. Es un tema complejo, que excede los límites de lo que quiere mostrarse en este trabajo.

Si ambos componentes del gobierno, en lugar de marchar en forma coordinada, transitan por caminos diferentes será la sociedad, la gente, la que termine pagando, en definitiva, esos desencuentros.

Porque a pesar de tener diferentes funciones uno y otro existen una enorme cantidad de interacciones entre ellos. Muy sucintamente:

- En lo legislativo. Aunque la aprobación primaria de la ordenanza es resorte del Concejo, no puede olvidarse que el intendente también participa:
  - puede presentar proyectos;
  - puede participar del debate a través de sus secretarios; en algunos municipios puede hacerlo también directamente.
  - una vez aprobado un proyecto puede vetarlo, aunque el concejo puede dejar sin efecto el veto con una mayoría agravada;
  - complementa las prescripciones de la ordenanza a través de la reglamentación;
  - instrumenta la aplicación de las ordenanzas;
  - tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias.
- En lo referente a la función de control del Concejo. El Ejecutivo está sujeto a distintos controles por parte del Concejo Deliberante. Al menos:
  - aprueba el presupuesto (o sea, el plan de gobierno valorizado) y controla su ejecución;

- aprueba (parcialmente o integralmente) su estructura orgánica;
  - lo autoriza a endeudar al municipio;
  - puede monitorear la marcha de la gestión a través de pedidos de informes, de citaciones a funcionarios o de comisiones investigadoras;
  - aprueba o rechaza contratos;
  - le da acuerdo para determinadas designaciones;
  - autoriza sus licencias o ausencias transitorias;
  - le acepta la renuncia al cargo;
  - sus autoridades integran la lista de reemplazos en caso de acefalía;
  - por último —y como una medida en extremo drástica—, puede destituirlo mediante un juicio político.
- Además de acciones de control, también hay puntos de colaboración. El más importante es el bloque oficialista. En efecto, el bloque oficialista es el nexo que le permite al intendente lograr el tratamiento y la aprobación de las principales medidas de gobierno y, a la vez, es el filtro apaciguador que permite que el control que el Concejo Deliberante debe ejercer sobre los actos del Ejecutivo, no se transforme en una persecución atolondrada que conduzca, en definitiva, a un mutuo bloqueo.

Como se ve, son demasiadas las interacciones como para considerarse independiente uno del otro. El Concejo Deliberante y el

Departamento Ejecutivo no son independientes uno del otro, sino interdependientes entre sí. Y, como ya vimos al hablar del modo de organizarse los gobiernos municipales, esa interdependencia se da por coordinación.

Pero hay que evitar algunos errores de percepción:

Aunque sucede con frecuencia, sobre todo en el sector de oposición, no es correcto ver desde el Concejo al Departamento Ejecutivo como el enemigo o el adversario, pero tampoco es correcto que se lo vea como el patrón o el jefe, como sucede a veces en el sector oficialista.

Desde el Departamento Ejecutivo no es correcto ver al Concejo como el que impide el desarrollo de políticas ni es correcto tampoco que se lo vea como una mera escribanía, como una simple instancia de trámite.

***Entre ambos órganos de gobierno  
debe haber una relación respetuosa y  
equilibrada.***

## 9.6. Sexto interrogante: CÓMO

Por último, debemos preguntarnos cómo se materializan esas decisiones de gobierno que toman las autoridades municipales.

Aunque hay diferentes maneras, tal vez la más emblemática, por su importancia y por su complejidad, sea la ordenanza.

Vale la pena puntualizar algunas precisiones al respecto.

En primer lugar, aunque es muy frecuente que se identifique la ley como un producto exclusivo del poder legislativo —tanto en el orden nacional como en el orden provincial— y la ordenanza como un producto exclusivo del Concejo Deliberante, ello no es así. La ordenanza (o la ley, en su caso) es una voluntad política CONJUNTA de ambos poderes. El hecho de que usualmente el monopolio del texto lo tiene el cuerpo deliberativo —el Concejo, en nuestro caso— ello no quita que, como decisión política, requiere de la conformidad de ambos órganos de gobierno: por algo el Ejecutivo tiene las facultades de iniciativa legislativa y de voto.

En segundo lugar, debemos tener en cuenta que la ordenanza contiene una serie de reglas de conducta que la sociedad deberá acatar y cumplir para lograr que se alcance la finalidad que la autoridad se propuso al tomar esa decisión política.

En consecuencia, el texto debe ser claro, debe ser fácil de comprender por cualquier persona, tenga o no conocimientos jurídicos. La redacción, por lo tanto, no puede ser una redacción rebuscada.

Las leyes deben hacerse para aumentar el bienestar de la población y no para el lucimiento personal del autor del proyecto o el prestigio del cuerpo legislativo que lo aprueba.

Pero, además, no olvidemos que ese mensaje conlleva una orden o una directiva, por lo que a la claridad debe sumarse —y, en rigor, anteponerse— otro requisito esencial: esa comunicación no solo debe poder ser fácilmente comprendida por la población, sino que toda la población debe comprenderla de la misma manera.

Aunque todos los destinatarios la entiendan, si algunos la entienden de una manera y otros de otra manera, lo que el gobierno quiso que se cumpliera no será cumplido por todos sino solo por aquellos que interpretaron la comunicación del modo en que el gobierno quería que se la interpretara; los que optaron por otra interpretación no harán lo que el gobierno pretendía sino otra cosa y, en definitiva, no se alcanzará el objetivo buscado.

¿Cómo se escribe una ordenanza? Es muy fácil; tan fácil como manejar o hacer un asado.

¿Cómo se escribe BIEN una ordenanza? Eso ya no es tan fácil. Es más bien difícil, tan difícil como manejar bien o hacer bien un asado.

¿Cómo se logra una ordenanza bien hecha, una ordenanza de buena calidad?

Cumpliendo con las reglas del buen arte en técnica legislativa, tema del que trata otro cuadernillo de esta colección.

*La ordenanza es, seguramente,  
la principal herramienta de comunicación  
entre el gobierno y los gobernados.*

*Debe elaborarse, en consecuencia,  
con puntillosa dedicación.*

*No debe quedar ninguna duda acerca  
de qué es lo que la autoridad quiere  
prescribir como obligatorio.*

Si queremos que el carpintero nos haga una estantería pero las instrucciones que le damos son ambiguas, puede suceder que el resultado sea éste:



Lo que, seguramente, no habrá satisfecho nuestras expectativas. ¿No es así?

# 10.

## Corolario final

Por lo general, en nuestro país se privilegia el accionar del Ejecutivo en desmedro del Legislativo. Es común, por ejemplo, que se hable de "Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial", soslayando el hecho de que tanto la Constitución Nacional como las provinciales colocan en el primer lugar al Legislativo.

Por eso nos pareció importante dedicar este cuadernillo a puntualizar algunos conceptos básicos sobre los sistemas municipales en general, pero desarrollar de una manera más detallada y específica lo atinente al Concejo Deliberante.

Lamentablemente, en el imaginario colectivo todo lo que sean cuerpos plurales de gobierno tiene cierta pátina de desprestigio, por cuanto se los considera como gastos innecesarios o, al menos, poco productivos.

Sabemos que todas las comparaciones son odiosas pero, guste o no, a veces son útiles para derribar algunos mitos.

Hay, sin duda, países que tienen proporcionalmente menos municipios y menos concejales que la Argentina; pero también podemos encontrar una considerable cantidad de países que, en

relación con la superficie y la población, tienen más municipios y más concejales que el nuestro.

Como dijimos, en Argentina hay aproximadamente 2.200 municipios. Suiza, con una población que no llega a ser el 20% de la Argentina y una superficie que apenas alcanza al 1,5% de la nuestra, tiene casi 700 municipios más. Italia tiene una superficie que es el 10% de la superficie argentina y una población casi un 30% mayor, pero la cantidad de municipios italianos asciende a más de 5.500.

Si comparamos el tamaño de los concejos deliberantes, vemos que el de la ciudad de Córdoba tiene 31 miembros; mientras que el de la ciudad alemana de Munich, con una población equivalente y una superficie algo mayor que la mitad del ejido municipal cordobés, cuenta con 80 miembros.

Por ese motivo entendemos que es importante conocer mejor qué son los municipios y qué son los concejos deliberantes, para ir dejando de lado algunos conceptos erróneos, algunas ideas equivocadas.

Esperamos haber contribuido a ello.

# 11.

## Decálogo de buenas prácticas para ser un buen concejal

Para llegar a ser un buen concejal es necesario:

1. Conocer lo más acabadamente posible la constitución provincial, la ley orgánica de municipalidades de su provincia, la carta orgánica de su municipio (si tiene) y el reglamento de su Concejo Deliberante.
2. Conocer los límites territoriales de su municipio y su geografía. Si hubiere otros núcleos urbanos dentro de ese territorio, conocer sus características edificias y demográficas.
3. Tener claro que su función como concejal no es defender los intereses de un sector en particular, sino procurar soluciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la sociedad, minimizando los perjuicios y optimizando los beneficios.

4. Tener claro también que, para ello, más que defender denodadamente sus propias ideas, debe explorar cuáles son los puntos en común que tiene con el resto de los miembros del cuerpo.
5. Saber escuchar a la sociedad, pero de una manera global, no solamente a los sectores que coinciden con su pensamiento, con su modo de ver las cosas sino también, y casi con mayor énfasis, a los que sostienen ideas opuestas.
6. No ver al Ejecutivo como un enemigo —y, ni siquiera, como un competidor o un adversario—, sino como un aliado fundamental en la tarea de lograr que el gobierno municipal funcione eficaz y eficientemente.
7. No presentar proyectos innecesarios. El ser autor de muchos proyectos no lo convierte en un mejor concejal; solo incrementa los gastos administrativos del organismo.
8. En los proyectos que igualmente presente, cuidar que los recaudos jurídicos y técnicos estén cubiertos.

- 9.** Asistir a las reuniones donde se discutirán los proyectos habiéndolos previamente leído y analizado.
- 10.** Respetar la puntualidad y las reglas del debate.
- 11.** Mantener un estilo de conversación despojado de frases y actitudes que puedan provocar disgusto o irritación en otros participantes.
- 12.** Evitar argumentaciones tendenciosas.
- 13.** Saber distinguir el bien del mal.
- 14.** Saber distinguir lo importante de lo accesorio.
- 15.** Tener una decidida e inquebrantable vocación de ponerse de acuerdo con quienes piensan diferente.



# Bibliografía

- Amuchástegui, R. y Pérez Bourbon, H. (2013). *Los espacios parlamentarios y la función legislativa*. Ponencia presentada en el 7.º Congreso de Administración Pública. Mendoza, septiembre 2013.
- Arraiza, E. (2019) en *El municipio argentino*. Arraiza, E. et al., *Manual de Gestión Municipal*, reedición revisada y ampliada, Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.
- Pérez Bourbon, H. (1999). en *Práctica Parlamentaria*, Instituto de Capacitación Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Buenos Aires. 3<sup>a</sup> edición, 2003.
- Pérez Bourbon, H. (2002). *Las decisiones políticas del municipio*. En Enzo Paoletta et al., *El municipio en tiempos de crisis*. 1.<sup>a</sup> ed. Fundación Konrad Adenauer y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA), Buenos Aires.
- Pérez Bourbon, H. (2009). *Para entender al Congreso*. Ed. Dunken, Buenos Aires.
- Pérez Bourbon, H. (2010). *Las cinco estaciones de trabajo del legislador*, en *El Derecho Constitucional (Derecho Parlamentario)*, 16/3/2010.
- Pérez Bourbon, H. (2019) en Arraiza, E. et al., *Manual de Gestión Municipal*, reedición revisada y ampliada, Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.

Pérez Bourbon, H. (2020). *Calidad legislativa: un estudio sobre la posibilidad de aplicar normas, criterios y herramientas de gestión de la calidad en la función legislativa de un parlamento*, 1.a ed., Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.

Pérez Bourbon, H. (2020). *Cuando las formas importan más que el fondo*, 7ENPUNTO, periódico de Choele Choel, Río Negro, 3/5/2020

Pulvirenti, O. D. (2012). *Municipios latinoamericanos*. EAE, España.

Pulvirenti, O. D. (2013). *Rol del concejal*. La Plata, Ed oficial PBA, 2009 (1<sup>a</sup> Ed.), 2013 (2<sup>a</sup> Ed).

Pulvirenti, O. D. (2020). "El federalismo y el municipalismo en tiempos de pandemia", *La Ley*, 25/05/2020, 11-AR/DOC/1173/2020.

Svetaz, M. A. (2003). "La calidad de la deliberación". En *Calidad legislativa: diez años de investigación*. Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa (2013). Trabajo originalmente presentado en el Segundo Congreso de Administración Pública. Córdoba, 27 al 29 de noviembre de 2003.



