

MANUAL DE GESTIÓN MUNICIPAL

Eduardo Arraiza (comp.)

3^o EDICIÓN REVISADA Y AMPLIADA




CIMA
CENTRO DE INVESTIGACIONES
MUNICIPALES APLICADAS

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

EDUARDO ARRAIZA (COMP.)

MANUAL DE GESTIÓN MUNICIPAL

3º EDICIÓN REVISADA Y AMPLIADA



Manual de gestión municipal / Eduardo Arraiza ... [et al.] ; compilación de Eduardo Arraiza.- 3a ed ampliada.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2023.

294 p. ; 22 x 16 cm.

ISBN 978-631-90010-2-0

1. Gestión Pública. I. Arraiza, Eduardo, comp.
CDD 351.1

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 3º C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.org.ar
info@kas.org.ar

Diseño: Melasa Diseño
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-631-90010-2-0

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Diciembre 2023

I ÍNDICE

Prólogo.....	11
Introducción	13

SECCIÓN I: EL MUNICIPIO ARGENTINO

CAPÍTULO I - CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO

Por Eduardo Arraiza

1.1 Génesis y definición del municipio. ¿Qué es un municipio?.....	17
1.2 Los municipios considerados en su esencia. La polis de Aristóteles. La ciudad.....	19
1.3 El Estado municipal y sus elementos componentes.....	22
1.3.1 El gobierno municipal	23
1.3.2 La administración municipal.....	23
1.3.3 La sociedad	24
1.3.4 El espacio o territorio.....	24
1.4 El régimen municipal argentino y la autonomía municipal.....	25
1.4.1 Los municipios en la Constitución Nacional, en la legislación nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	25
1.4.2 Los municipios en las constituciones provinciales y en las cartas orgánicas municipales	28
1.5 Las diferentes categorías y jerarquías de Estados municipales	29

CAPÍTULO II - GOBIERNO MUNICIPAL

Por Eduardo Arraiza

2.1 ¿Qué es el gobierno?	35
2.2 Las competencias del gobierno municipal	36

2.2.1 Tipos y modelos de gobiernos municipales	
El modelo republicano municipal.....	37
2.3 División del poder en los municipios. Poder Legislativo.	
Poder Ejecutivo. Poder Judicial	38
2.4 Régimen presidencialista, parlamentarista y de comisión municipal.....	39
2.5 Concejos deliberantes, ordenanzas y decretos	40
2.6 El Poder Ejecutivo Municipal.....	43
2.7 El “Tercer Poder” municipal.....	45

CAPÍTULO III - ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Por Nayla Gasseuy

3.1 ¿Qué entendemos por Administración Pública?	47
3.2 Organización y planificación municipal.....	48
3.3 Competencias municipales tradicionales vs. competencias municipales modernas	51
3.4 Generalidades sobre administración. Conceptualización de patrimonio municipal y composición.....	55
3.5 Patrimonio municipal, compra y disposición.....	58
3.6 Burocracia municipal. Planteles permanentes. Capacitación y profesionalización del personal municipal.....	62

CAPÍTULO IV - PRESUPUESTO MUNICIPAL

Por Emilio P. Camporini

4.1 Introducción	69
4.1.1 Contexto fiscal de los gobiernos locales	69
4.1.2 Desafíos de la administración financiera municipal	71
4.1.3 Contenidos	71
4.2. La administración financiera del sector público	72
4.2.1 Fundamentos del presupuesto: paradigmas y principios de la actividad fiscal.....	72
4.2.2 Rol del presupuesto en la gestión pública local.....	74
4.2.3 La cadena de valor público (CVP).....	77
4.3 Presupuesto por programas.....	81
4.3.1 Estructura presupuestaria por programas	82
4.3.2 S3P: Planificación de la acción de gobierno y formulación presupuestaria.....	84
4.3.3 Planeamiento presupuestario por escenarios alternativos de recursos y gastos.....	89
4.3.4 Presupuesto por programas orientado a resultados.....	90

4.4 La gestión presupuestaria.....	93
4.4.1 Presupuesto por programas y optimización de la gestión pública local.....	94
4.4.2 Un camino hacia el presupuesto por programas orientado a resultados ...	96
4.5 Conclusiones.....	99

CAPÍTULO V - SOCIEDAD Y ESPACIO MUNICIPAL

Por Eduardo Arraiza

5.1 La sociedad.....	105
5.2 La sociedad en la legislación municipal fundamental.....	108
5.2.1 El ordenamiento de la sociedad.....	111
5.3 El espacio.....	112
5.3.1 Las teorías territoriales en la legislación municipal fundamental.....	113
5.3.2 La teoría del municipio-partido.....	114
5.3.3 La teoría del municipio-ciudad.....	117
5.3.4 La teoría del municipio-distrito.....	118
5.4 El ordenamiento del espacio.....	120
5.5 A modo de conclusión.....	123

CAPÍTULO VI - POLÍTICA MUNICIPAL

Por Enzo Paoletta

6.1 Elección de intendentes y concejales.....	126
6.1.1 El caso de la provincia de Buenos Aires.....	127
6.2 Responsabilidad de los funcionarios.....	128
6.2.1 Transparencia y responsabilidad del intendente y sus colaboradores.....	128
6.2.2 El rol de contrapeso de los concejos deliberantes.....	130
6.2.3 El tribunal de cuentas.....	131
6.3 Gestión, liderazgo y ética: las políticas municipales.....	132
6.3.1 La capacidad de gestión y su relación con los procesos de liderazgo.....	132
6.3.2 El vínculo entre política y ética en la dirigencia y la gestión de los gobiernos locales.....	133
6.3.3 Valores y virtudes: la prudencia. La prudencia política.....	133
6.3.4 Valores, virtudes y políticas públicas.....	135
6.4 Partidos políticos en la comunidad local.....	136
6.4.1 Origen y naturaleza de los partidos políticos.....	136
6.4.2 Funciones de los partidos políticos.....	136
6.4.3 Los partidos políticos en Argentina: Ley N° 23.298 “Orgánica de los Partidos Políticos”.....	137
6.4.4 El universo de partidos políticos en la actualidad.....	139
6.4.5 La representatividad de los partidos políticos en la actualidad.....	141

SECCIÓN II: LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

CAPÍTULO VII - EL MUNICIPIO COMO GESTOR DE LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL

Por María Marta Orfali Fabre y Enzo Paoletta

PARTE I: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO

7.1 Acerca del concepto de desarrollo local. Evolución del concepto de desarrollo ...	147
7.2 La valorización del territorio.....	149
7.3 Consideraciones sobre la estrategia de desarrollo local.....	151
7.4 Articulación de actores para el desarrollo local.	
La creación de agencias mixtas y el asociativismo municipal	153
7.4.1 El asociativismo municipal como iniciativa facilitadora del desarrollo local	153
7.4.2 Aspectos positivos de la sostenibilidad de agencias de desarrollo y experiencias de asociativismo municipal	162

PARTE II: RECURSOS E INFRAESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

7.5 Planificación estratégica.....	166
7.5.1 Planificación estratégica y desarrollo integral	167
7.5.2 Planificación del crecimiento urbano. Urbanismo	169
7.5.3 El urbanismo como política clave. Planes de ordenamiento	169
7.5.4 La humanización del espacio público	170
7.6 Proyectos de inversión con el gobierno provincial y nacional	172
7.6.1 Inversiones del gobierno nacional	174
7.6.2 El Sistema Nacional de Inversiones Públicas.....	174
7.6.3 Implementación en provincias, el BAPIN y la evaluación de proyectos.....	175
7.6.4 Proyectos de inversión con el gobierno provincial.....	176
7.7 Medioambiente y tratamiento de residuos	178
7.7.1 La situación medioambiental	178
7.7.2 El desarrollo urbano sustentable	179
7.7.3 Hacia un modelo de ciudad sostenible	179
7.7.4 Tratamiento de residuos: el papel de los municipios	181
7.7.5 Gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU)	182
7.7.6 El sector de residuos sólidos en Argentina	183

7.7.7	Las etapas de la GIRSU en Argentina.....	183
7.7.8	Los residuos se transforman en energía: el CARE.....	186
7.8	Comunicación social y vinculación con la comunidad.....	187
7.8.1	Comunicar la gestión.....	187
7.8.2	La comunicación del gobierno local a través de la marca municipal.....	188
7.8.3	El departamento de comunicación.....	189
7.8.4	Acciones para la difusión de políticas públicas locales.....	190
7.8.5	La participación como respuesta a la comunicación municipal.....	191
7.8.6	Municipio global. Vinculación internacional.....	192
7.8.7	El papel de las áreas de vinculación internacional.....	193
7.9	La política social desde los municipios.....	194
7.9.1	Limitaciones de la política social del municipio.....	195
7.9.2	Coordinación de la política social.....	196

CAPÍTULO VIII - EL MUNICIPIO COMO GESTOR DE LA GOVERNABILIDAD LOCAL

Por Francisco Javier Martínez Martín

8.1	¿Qué entendemos por transparencia?.....	205
8.1.1	Tipos de transparencia por su origen y modo de interacción.....	206
8.2	La definición del buen gobierno.....	210
8.3	La rendición de cuentas.....	210
8.4	Definición de gobierno abierto.....	212
8.4.1	La apertura de datos públicos (open data) y la apertura de procesos (open process) y el uso de la Web 2.0 (Government 2.0) y las redes sociales.....	213
8.4.2	El uso de las TIC en las administraciones públicas.....	214
8.4.3	eGovernment como esfera pública (eParticipation /eDeliberation).....	216
8.5	Estrategias y herramientas de transparencia y publicidad.....	216
8.5.1	Open data (datos abiertos).....	216
8.5.2	Portales de transparencia.....	218
8.5.3	Foros abiertos de diálogo.....	219
8.5.4	Comentarios del público – documentos comentables.....	219
8.5.5	Recolección de firmas (e-peticiones).....	219
8.5.6	Crowdsourcing.....	220
8.5.7	Crowdfunding.....	220
8.5.8	Presupuestos participativos.....	221
8.5.9	Planes estratégicos.....	222

CAPÍTULO IX - EL GOBIERNO LOCAL
POR POLÍTICAS PÚBLICAS - MONITOREO Y EVALUACIÓN
Por Cecilia C. Serravalle Galán

9.1 El ciclo de las políticas públicas	225
9.2 La evaluación: concepto y definición	228
9.3 La relevancia de evaluar dentro del gobierno	231
9.3.1 ¿Para qué evaluar?	233
9.3.2 Obstáculos para evaluar políticas de gobierno.....	234
9.4 Las evaluaciones y sus características	236
9.5 Herramientas para evaluar	241
9.5.1 Metodologías cualitativas	242
9.5.2 Metodologías cuantitativas	244
9.5.3 Evaluación de impacto	245

CAPÍTULO X - LA POLÍTICA CULTURAL LOCAL
Por Hernán Gómez y Augusto Cervo

10.1 A modo de introducción	251
10.2 Definiendo	251
10.2.1 Definamos política y Estado.....	251
10.2.2 Definamos cultura.....	252
10.2.3 Política cultural y planificación.....	254
10.3 ¿Qué es planificar?	256
10.4 A modo de ejemplo	258

CAPÍTULO XI - LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS Y SU HERRAMIENTA PRINCIPAL: LA LEY
Por Héctor Pérez Bourbon

11.1 Introducción	261
11.2 Encuadre general del tema.....	261
11.2.1 Qué es la calidad	262
11.2.2 Qué es la ley.....	264
11.2.3 Los requisitos de calidad de los cuatro elementos componentes de la ley	265
11.3 Los requisitos de calidad del texto normativo	270
11.4 Cómo lograr un texto normativo de calidad	283
11.5 Anexo: Reglas de técnica legislativa.....	284

I PRÓLOGO

El trabajo conjunto entre CIMA (Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas) y KAS (Konrad Adenauer Stiftung) comenzó en 2003, a través de una serie de cursos de capacitación que se dictaron en diversos municipios del país. Para CIMA era el inicio del camino. Para la KAS fue un nuevo proyecto que acompañaba en Argentina, adonde había arribado en 1964, apenas nueve años luego de su creación en Alemania.

Los puntos de encuentro entre CIMA y KAS son muchos, en especial aquellos que se dan en el ámbito de la promoción del desarrollo y perfeccionamiento de la gestión municipal en todo el país. Podemos decir que las dos organizaciones contribuyen al mejoramiento de las acciones y prácticas de la administración pública local, fortaleciendo sus estructuras y otorgándoles habilidades y herramientas a sus funcionarios.

En estos 20 años de trabajo conjunto han sido numerosos los cursos, las capacitaciones, las investigaciones y las actividades de asistencia directa que se han desarrollado. Hemos tenido la oportunidad y el privilegio de organizar en diversas oportunidades las Jornadas de Desarrollo Local. Las mismas nos permitieron acercarnos a distintas regiones del país, donde compartimos con funcionarios, concejales y dirigentes locales las preocupaciones y expectativas sobre los problemas comunes a resolver para promover el desarrollo local. Los diálogos y las conversaciones se multiplicaron en cada Jornada, y cada encuentro generó la necesidad de nuevas instancias de aprendizajes compartidos. Es esa retroalimen-

tación con las dirigencias locales, en cada territorio, lo que termina dándole un enfoque federal a todo nuestro trabajo.

Todas estas vivencias, experiencias recogidas y saberes que se fueron desarrollando fueron generando en los equipos de CIMA y KAS la necesidad de sistematizar en un *Manual de gestión municipal* algunas características generales de los municipios argentinos, objetivo que alcanzamos en 2016. Al mismo tiempo, la continuidad que tuvo esta misión de llegar a todos los municipios y localidades nos motivó a reeditar y mejorar esta obra: en esta tercera edición, hemos actualizado contenidos e incorporado un capítulo vinculado al tema del presupuesto.

Sabemos que la utilidad de un manual de estas características se relaciona con la diversidad de realidades municipales que posee nuestro país, al proponerse intentar aprehender y mostrar parte de esa heterogeneidad, lo que es al mismo tiempo su riqueza. La cantidad de veces que ha sido citado el manual en diversos trabajos académicos nos lleva a reafirmar una vez más nuestro compromiso con todos los municipios del país y de la región, para así contribuir al bien común. Estamos convencidos de que los lectores de esta obra, como quienes nos acompañan en cada capacitación, están en el camino correcto para fortalecer los municipios argentinos y, desde allí, ofrecer más y mejores servicios e infraestructura para mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestras ciudades.

ENZO S. PAOLETTA
Presidente
del Centro de Investigaciones
Municipales Aplicadas

SUSANNE KÄSS
Representante
de la Fundación Konrad Adenauer
en Argentina

I INTRODUCCIÓN

El Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas y la Fundación Konrad Adenauer presentan el *Manual de gestión municipal* con el fin de aportar una herramienta que permita mejorar la gestión de los gobiernos locales a partir de la eficiencia y la búsqueda del bien común.

El objetivo de los contenidos del presente manual es dar a conocer nociones teóricas y prácticas para todas las personas involucradas en los procesos de toma de decisión e implementación de políticas públicas del municipio: autoridades, funcionarios, empleados, concejales, asesores, consultores, estudiantes y ciudadanos.

El *Manual* se estructura en dos grandes secciones que incluyen diez capítulos en su totalidad. La primera sección profundiza sobre el concepto del municipio a través de sus orígenes, estructura institucional, su legislación y normativa, sus recursos, sus órganos de gobierno, la elección de sus autoridades. La segunda se aproxima a nuevas herramientas de los gobiernos locales dedicadas a gestionar el territorio y sus recursos, mejorar los procesos de participación de la ciudadanía y la eficiencia a partir de nuevas tecnologías, y evaluar el alcance de las políticas locales. En el marco de la primera sección, el primer capítulo expone los orígenes del concepto de municipio, el proceso de conformación de los gobiernos locales y su incorporación en los marcos normativos.

El segundo amplía las nociones sobre las formas de gobierno, la aplicación del principio de división de poderes a nivel local, su estructura institucional y la composición de sus órganos de gobierno. El tercer capítulo focaliza sobre la gestión de los recursos económicos, materiales y humanos a través de la administración pública. En el cuarto capítulo se aborda la cuestión del presupuesto municipal. En el quinto capítulo se describen los principales marcos normativos que conformaron y conforman los procesos de ordenamiento espacial y territorial en los municipios. El sexto capítulo se dedica desarrollar la vida política a nivel local, en términos de partidos políticos, elección de autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y capacidades de transparencia, ética y liderazgo. Dentro de la segunda sección, el capítulo siete presenta el concepto de desarrollo local y la tipología de políticas requeridas para promover el territorio y sus recursos. Los contenidos del séptimo capítulo aportan herramientas y ejemplos de experiencias que pretenden echar luz sobre la planificación de la gestión municipal y en el diseño y ejecución de políticas gobierno teniendo en cuenta las diversas áreas que componen el municipio. En el octavo capítulo se profundiza en el fenómeno de apertura de datos públicos y tecnologización de la gestión de gobierno a partir de la aparición en escena de las nuevas tecnologías. En el capítulo nueve se explica la relevancia de incorporar procesos evaluativos en los programas o políticas locales y se describen las herramientas necesarias para planificar una evaluación. A su vez, en el capítulo diez se habla de la política cultural como una política local de los gobiernos municipales. Por último, en el capítulo once se señala la importancia de que las normas que se dicten para la instrumentación de las políticas cumplan con determinados requisitos de calidad.

SECCIÓN I:
**EL MUNICIPIO
ARGENTINO**

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO

Por Eduardo Arraiza

1.1 GÉNESIS Y DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO. ¿QUÉ ES UN MUNICIPIO?

Definir lo que es un municipio en Argentina conlleva ciertas dificultades, ya que el término puede asumir diferente significación específica según que se haga referencia a una provincia u otra (Rosatti, 2006). De estos significados distintos del término, en general no explicitados ni manifestados claramente, derivan consecuencias prácticas y cotidianas para los gobiernos municipales, como por ejemplo aspectos vinculados a su autonomía o a la asignación y el manejo de recursos propios y otras cuestiones no menos delicadas. A su vez, es común que se utilicen de forma indistinta términos como ciudad, municipio, municipalidad, comuna, alcaldía, sin demasiada precisión, por lo que para comenzar se realizarán varias consideraciones que nos permitan acercarnos a una definición general, válida para las distintas realidades locales en las diferentes provincias argentinas.

Si se recurre a la etimología de la voz “municipio”, todo parece indicar que la misma deriva del latín *municipium*, formada por los términos *munus* y *capere*, que significan “tomar cargas”. Las cargas a las que se refiere el origen del vocablo eran los gravámenes romanos, que por supuesto conllevaban la adquisición de los derechos roma-

nos. Este nombre surgió debido a que la rápida expansión territorial romana imposibilitaba el envío de colonos a todos los lugares conquistados, razón por la que estas ciudades vencidas pasaban a formar parte de la ciudadanía romana asumiendo el pago de los gravámenes (las cargas) impuestos por Roma. Asimismo, asumían los derechos romanos, pasando a ser ciudadanos del Imperio. Así fue como surgieron los *municipium*, y quienes habitaban esas ciudades eran considerados “municipes” (*Gran Enciclopedia Rialp*, 1981, T. XVI:461).

Si bien la etimología nos da una idea respecto del surgimiento del nombre, su aporte es exiguo para entender el concepto de municipio actual al que se pretende arribar, ya que hoy en día la situación institucional es completamente diferente a la existente al momento de forjarse el término mencionado.

La legislación nacional argentina es muy escasa a la hora de definir el régimen municipal. Encontraremos muy pocas referencias al régimen municipal en la Constitución Nacional, las que se encuentran complementadas por lo que establece cada provincia en su normativa local. El régimen municipal de cada provincia se encuentra plasmado en las constituciones provinciales y en las leyes orgánicas municipales, nombre genérico que habitualmente recibe una ley o un conjunto de leyes que regulan dicho régimen. Las constituciones provinciales habitualmente tienen un capítulo, sección o un conjunto de artículos referidos a la organización del régimen municipal de la provincia, que encuentra un mayor grado de detalle en las leyes orgánicas municipales ya mencionadas. Más adelante en este capítulo se encuentra un detalle de dicha legislación nacional, con ejemplos concretos de algunas provincias.

A los efectos de lograr una mejor aproximación a la realidad municipal, es conveniente combinar dos tipos de definición. Una de ellas es una definición que se puede denominar según su esencia, es decir que aporta una idea general y aplicable a todos los municipios argentinos, de cualquier tamaño, dimensión, categoría y/o características. La otra, más que una definición, puede ser considerada una enumeración de los elementos constitutivos de los municipios.

1.2 LOS MUNICIPIOS CONSIDERADOS EN SU ESENCIA. LA POLIS DE ARISTÓTELES. LA CIUDAD

En virtud de lo comentado respecto del régimen federal argentino, por el que cada provincia establece su propio régimen municipal, una definición según su esencia debe servir para aplicar a cualquier tipo de municipio, por lo que una definición bastante apropiada a este objetivo es la citada por Rosatti (2006), de autoría de Adhemar Bricchi, que define el municipio como "... una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio y que tiende con personalidad jurídica definida a la realización de aquellos fines públicos que, trascendiendo de la esfera de la familia, no llega sin embargo a la que se desenvuelve en otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estados, unión de Estados)" (Rosatti, 2006:20). De esta definición se derivan algunos caracteres políticos, jurídicos y sociológicos que comentaremos a continuación.

Al afirmar que el municipio es una sociedad necesaria, se resalta su carácter natural, originado en la sociabilidad del hombre. Asumiendo por un momento una identificación entre el concepto de ciudad y el concepto de municipio, podemos encontrar que ya Aristóteles, al reflexionar sobre el origen de las ciudades, sostenía:

La primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias, y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio [...] La asociación última de muchos municipios es la ciudad. Es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente a sí misma y que si ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida. De aquí que toda ciudad exista por naturaleza, no de otro modo que las primeras comunidades, puesto que ella es el fin de las demás (Aristóteles, 1958:158).

De esta forma, Aristóteles afirmaba la naturaleza de los municipios. Muchas definiciones no reconocen el carácter natural del municipio y lo interpretan como una creación legal, ya que si no media reconocimiento legal, el municipio carece de personería jurídica. Ese condicio-

nante de derecho positivo no puede desconocer que la ley sólo puede reconocer la existencia de una **comunidad**, pero bajo ningún concepto se puede suponer que ese reconocimiento es creador de la entidad municipal (Zuccherino, 1992:3). También Rosatti (2006) abunda en las distintas “escuelas” o posiciones de diversos autores sobre esta cuestión. Otra característica del municipio es la de ser una sociedad orgánica, debido a que se considera la ciudad o municipio como un cuerpo conformado de órganos. Respecto de este punto, la reciente cita aristotélica también aporta mucha luz. Los órganos de los municipios son las comunidades originarias, es decir, las familias. Las familias se agrupan buscando superar las dificultades que el medio les plantea, porque por sí solas no se bastan para su subsistencia. Luego de sorteadas las dificultades iniciales, esos lazos permanecen y se acrecientan buscando mejorar la vida de esas personas desde el punto de vista moral y cultural. En esa búsqueda de mejores condiciones de vida, las comunidades originarias se agrupan conformando órganos que cumplen una o varias funciones (al igual que los órganos del cuerpo humano tienen funciones determinadas). La combinación e interacción de estos órganos es lo que da funcionalidad o “vida” a una ciudad (o debería darla) que funciona como un organismo que trabaja con cierta armonía.

El carácter de comunidad total es el que más se podría poner en tela de juicio hoy en día, especialmente si se lo atribuimos a los municipios tal como se encuentran organizados actualmente. La idea de totalidad posee varios aspectos que vale la pena aclarar para discernir cuál de ellos es atribuible a un municipio de hoy y cuál no. Podemos recurrir nuevamente a Aristóteles para entender el concepto de totalidad: “Si pues todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que al bien mayor entre todos habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprende a todas las demás; ahora bien, ésta es la comunidad política a la que llamamos ciudad.” (Aristóteles, 1958:157).

Un aspecto de esa totalidad responde a que el municipio es definido como una comunidad, es decir, un grupo numeroso de familias que al ser comunidad tienen una finalidad y un bien en común. Al tener cierta finalidad y un bien común, estamos ante la presencia de un todo social, con un bien común propio, aunque ese bien común propio se

halle subordinado a un bien común de carácter superior y que a su vez lo contiene, esto es la esfera en la que se desenvuelven otras comunidades políticas de jerarquía superior. Desde este aspecto, el municipio sí es totalidad.

El otro aspecto de la totalidad es consecuencia directa de que una ciudad pueda bastarse a sí misma, capacidad que Aristóteles (y otros filósofos de la época) atribuía a la ciudad-Estado griega, pero que sin dudas no podríamos atribuir a un municipio de hoy. Este concepto de bastarse a sí mismos quizás podría ser atribuible a los Estados nacionales, aunque varias corrientes del pensamiento actual sostienen la crisis o la desaparición del concepto tradicional de Estado nacional. Ahondar en este asunto es sin dudas interesante, pero excede el propósito de este trabajo, por lo que se dará por válida la atribución a los municipios de un criterio de totalidad limitado por la existencia de instancias superiores a las que el municipio se halla subordinado.

De esta forma, se entiende que el municipio es **totalidad** por poseer un bien común propio, pero a su vez ese criterio de totalidad es limitado, ya que ese bien común propio está contenido y debe respetar y contribuir al bien común de grado inmediato superior, que puede ser provincial o nacional. Para concluir con esta cuestión, es conveniente tener en cuenta que, según la edición y traducción de la obra *Política* con la que se trabaje, se utiliza el término “municipio” como equivalente a aldea, o sea, una instancia intermedia, superior a las comunidades originarias (familias), pero que no llegan a ser ciudades. Esto también debe tenerse en cuenta, ya que en muchos casos hoy se podría equiparar la idea de aldea más a la de barrio o localidad que a la de municipio, siempre dependiendo del municipio que se utilice como referencia.

Con estas consideraciones, se puede afirmar que la definición dada es útil para aplicar a cualquiera de los municipios que se pueden encontrar en la realidad político-institucional argentina. Por otra parte, esa constatación con la realidad impone la obligación de realizar algunas aclaraciones adicionales.

Como ya fue esbozado, otra idea subyacente a lo hasta aquí desarrollado es la identificación de municipio con ciudad, o al menos con urbanización. No se puede pensar en la existencia de un municipio sin

un núcleo poblacional concentrado en un pequeño espacio geográfico. Cuando se consideren las partes constitutivas de los municipios (tema que se desarrollará más adelante en este manual), existen en nuestro país diferentes provincias que establecen distintas formas de asignación del territorio a sus municipios (comúnmente conocidas como teorías o sistemas territoriales). Ahora bien, cualquiera sea la **teoría** utilizada para la asignación territorial, siempre que se piensa en la existencia de un municipio se lo hace desde el concepto de un pueblo o ciudad (como cabecera de partido, como ciudad periférica, como prestador de servicios en una zona determinada, o como polo de desarrollo de su zona de influencia). No es pensable un municipio que no posea un núcleo urbano con estructura de ciudad o pueblo, por más pequeña que fuere. Por todo esto es que se propone utilizar el concepto de ‘Estado municipal’, mediante el cual se podrían abarcar todas las realidades locales de las distintas provincias argentinas, sin importar cuál sea su denominación, clasificación y/o jerarquía establecida en la legislación provincial aplicable. No obstante ello muchas veces por una simplificación o economía de palabras, se recurre genéricamente al término municipio para referirse indistintamente a todos los estados municipales de todas las provincias.

1.3 EL ESTADO MUNICIPAL Y SUS ELEMENTOS COMPONENTES

Al referirse al sistema político institucional argentino, el Dr. Alfonso Santiago afirmaba: “El sistema político tiene los siguientes elementos componentes: el Estado, el gobierno, la administración, la sociedad y el espacio” (Madaria, 2011). Y proseguía: “El Estado da la unidad: es poder (energía), soberanía (supremacía) y es titular de las potestades. El gobierno es timón y guía, ejerce las potestades estatales, toma decisiones, cumple funciones ejecutivas, legislativas judiciales; la administración ejecuta las decisiones del gobierno, es gestión a través de sus funciones; la sociedad es vida, es el espacio vivo y concreto donde nacen y se fundamentan todas las actividades del Estado; y el espacio es hábitat y recursos” (Madaria, 2011). Los Estados Municipales se pueden describir utilizando esta diferenciación de sus elementos componentes.

1.3.1 El gobierno municipal

Gobierno está definido por la Real Academia Española como la acción y efecto de gobernar y, a su vez, las principales acepciones de ‘gobernar’ son: “(i) mandar con autoridad o regir algo; (ii) dirigir un país o una colectividad política; (iii) guiar y dirigir. Gobernar la nave, la procesión, la danza; (iv) manejar a alguien, ejercer una fuerte influencia sobre él; (v) regirse según una norma, regla o idea”. De esta forma, entonces, el gobierno municipal estará conformado por aquellas instituciones o **poderes** que estén en condiciones de cumplir con lo mencionado respecto del gobierno, esto es, que puedan dirigir, mandar, guiar a una comunidad o colectividad hacia el logro de sus objetivos últimos que, de acuerdo con lo comentado anteriormente, en el caso de un municipio, será hacia el cumplimiento del bien común local. La descripción del gobierno municipal es materia de detalle del Capítulo II, por lo que allí se desarrollará el tema en profundidad.

1.3.2 La administración municipal

Administración posee varios significados según la Real Academia Española: (i) acción y efecto de administrar; (ii) cargo o actividad del administrador; (iii) oficina o despacho del administrador; (iv) conjunto de los organismos de gobierno de una nación o de una entidad política inferior; (v) conjunto de los organismos destinados a la gestión y el funcionamiento de una parcela determinada de la vida social, y otros significados menores, pero donde se hace foco es en la acción de **administrar**, que a su vez significa: (i) gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; (ii) dirigir una institución; (iii) ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda y los bienes; (iv) desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad; (v) suministrar, proporcionar o distribuir algo; (vi) conferir o dar un sacramento; (vii) aplicar, dar o hacer tomar un medicamento; (viii) graduar o dosificar el uso de algo, para obtener mayor rendimiento o para que ello produzca mejor efecto (RAE, 2015). De esta forma, el foco de la administración municipal se orienta a la ejecución o implantación de las decisiones del gobierno, a través de la utilización, dosificación de los recursos disponibles. La descripción de la administración municipal es

materia de detalle del Capítulo III, por lo que allí se desarrollará el tema en profundidad.

1.3.3 La sociedad

Sociedad está definido por la Real Academia Española como: (i) conjunto de personas, pueblos o naciones que conviven bajo normas comunes; (ii) agrupación natural o pactada de personas, organizada para cooperar en la consecución de determinados fines; (iii) agrupación natural de algunos animales; (iv) agrupación comercial de carácter legal que cuenta con capital inicial formado con las aportaciones de sus miembros (RAE, 2015). La sociedad es en definitiva la vida, las personas grupalmente consideradas, en todas las formas posibles de asociación, término que ya hemos utilizado para abordar la definición de lo que son los Estados Municipales según su esencia. La mayoría de la normativa que establece los lineamientos generales para organizar a la sociedad depende de instancias de gobierno superiores a los municipios. Sin embargo, quienes con sus regulaciones locales inciden en la vida cotidiana de las personas son los municipios, y algo de esto se desarrollará con mayor detalle en el Capítulo V.

1.3.4 El espacio o territorio

Para el término **espacio**, el diccionario de la Real Academia Española ofrece una gran cantidad de acepciones, de las que se aplica a la cuestión planteada la primera de ellas, que indica que el espacio es la extensión que contiene toda la materia existente, o la que define el espacio como la capacidad de un terreno o lugar. Cuando se habla del espacio de un municipio, se hace referencia a lo que el diccionario describe como espacio vital, es decir, el ámbito territorial que necesitan las colectividades para desarrollarse (RAE, 2015). La utilización del término espacio para referirse a los Estados es convenientemente más amplia que la de territorio, porque hace referencia a otros **lugares** sobre los que los Estados municipales también tienen potestades, como pueden ser los espacios aéreos, el subsuelo, así como espacios lacustres o marítimos. La descripción más detallada del espacio municipal se realizará en el Capítulo V.

1.4 EL RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Al conocimiento de la realidad municipal desde una definición que explique sus características esenciales y desde la reflexión sobre sus elementos componentes se puede sumar una aproximación desde el conocimiento del régimen legal de los estados municipales argentinos considerando la existencia de una triple jerarquía normativa (federal, provincial y municipal). De esta forma se puede comenzar por la Constitución Nacional (en adelante referida como CN), continuar con la identificación de menciones a los municipios en la legislación de orden nacional (desde los códigos hasta la legislación sobre diversas materias), seguir con las constituciones provinciales (en adelante referidas como CP) y las leyes orgánicas municipales (en adelante referidas como LOM), y llegar finalmente hasta las cartas orgánicas municipales (en adelante referidas como CO), en aquellas provincias donde los municipios estén facultados a dictarlas. A continuación se presenta un análisis de ese entramado normativo para conocer un poco más en detalle el encuadramiento legal de los municipios en Argentina, o lo que podríamos denominar el Régimen Municipal Argentino.

1.4.1 Los municipios en la Constitución Nacional, en la legislación nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

El encuadramiento legal de los municipios comienza con la CN, que menciona los municipios en su 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 de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Claramente son las provincias las que deben establecer las características de su propio régimen municipal, cada una de ellas atendiendo a sus particularidades y condicionamientos, según su historia político-institucional y la voluntad de sus legisladores y constituyentes en cada uno de los casos. Por esta razón, cuando se piensa en el régimen

municipal argentino, en realidad es mejor pensarlo como un conjunto de 23 regímenes diferentes, que guardan similitudes entre sí pero que también pueden tener importantes diferencias.

Mediante este artículo 5° redactado ya en la CN de 1853 se reconoció la atribución provincial de asegurar "... su régimen municipal...", pero no se determinó nada respecto de las características que debían tener los municipios en cada provincia. También durante los primeros años de vida institucional de nuestro país, posteriores a la sanción de la CN, la otra definición respecto de los municipios estuvo dada por el artículo 33 del Código Civil, que establecía que los municipios eran personas jurídicas de carácter público, característica que aún se mantiene en la nueva versión del mencionado Código, pero en el artículo 146.

Quizás por esta razón la evolución de la institución municipal fue diferente en cada provincia, y de forma bastante prematura requirió la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante referida como CSJN) para interpretar adecuadamente el alcance y las derivaciones del artículo 5°. Ya en el año 1911, en el fallo "Ferrocarriles del Sud c/Municipalidad de La Plata", la CSJN se pronunció con un criterio dirigido a entender el municipio como una delegación del poder provincial, cuyas acciones se encontraban circunscriptas a fines y límites administrativos. Este criterio se mantuvo durante casi 80 años, hasta que en 1989 la CSJN, en su fallo "Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario", interpreta que el criterio de autarquía sostenido hasta ese momento no era consistente con los caracteres de los municipios que se explican en el fallo, y son los siguientes: (1) origen constitucional; (2) base sociológica constituida por su población; (3) imposibilidad de su desaparición o supresión; (4) carácter de legislación local de las ordenanzas municipales; (5) carácter de persona jurídica de derecho público; (6) carácter necesario; (7) alcance de sus resoluciones a todos los habitantes de su territorio; (8) potestad de crear entidades autárquicas; y (9) elección popular de sus autoridades. En el texto de Rosatti (2006) ya mencionado puede verse un análisis mucho más detallado de la jurisprudencia de la CSJN respecto de los municipios argentinos, que incluye una mención de diferentes etapas y sesgos distintos en la valoración respecto de la autonomía municipal.

Es importante tener en cuenta que entre 1911 y 1989 se dio en Argentina, especialmente en las décadas de 1950 y 1960, un importante proceso de provincialización de territorios nacionales, lo que incorporó varias constituciones provinciales más modernas que ya comenzaban a entender los municipios como entidades autónomas y no como delegaciones administrativas provinciales. En ese contexto comenzaron a coexistir bajo el mismo entramado normativo federal municipios plenamente autónomos y municipios que no lo eran. En la reforma de la CN de 1994 fue incorporado el artículo 123, que tuvo por objeto incluir en el texto constitucional la jurisprudencia sentada por los fallos recientemente mencionados y la evolución del proceso histórico-político-institucional de las provincias. Este artículo 123 dice: “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”.

Este nuevo artículo constitucional, además de asegurar la autonomía municipal, que era un viejo reclamo y anhelo de todos municipios argentinos, incorporó en su redacción cuatro dimensiones que son parte del concepto de municipio autónomo, y que en algunos casos ya habían empezado a darse en la práctica. La más distintiva e innovadora de dichas dimensiones fue el “... orden institucional...”, que en la práctica significa la potestad de los municipios de dictarse su propia carta orgánica municipal. La CO hace las veces de **constitución municipal**, ya que en ella el municipio en cuestión podría optar hasta por una forma de gobierno propia, distinta de la establecida en la legislación provincial. Por dar sólo un ejemplo, el municipio de San Carlos de Bariloche en la provincia de Río Negro dictó su primera CO en el año 1986, cuando la CN no indicaba nada respecto de la autonomía de los municipios y aún no se había dictado el fallo de la CSJN “Rivademar c/Municipalidad de Rosario”; pero la Constitución provincial sí preveía que los municipios que hubieran alcanzado una determinada cantidad de habitantes se encontraran facultados para dictar su propia CO.

Existe también una cierta cantidad de autores que diferencian entre municipios que poseen carta orgánica y aquellos que no la poseen, denominando “municipios por convención” a los primeros, y “municipios

por delegación” a los segundos (Bernard, 1976:17ss.). En la realidad municipal argentina son proporcionalmente pocos los municipios que dictaron su carta orgánica. Algunos no lo hicieron porque aun cuando están facultados para ello, su desarrollo político-institucional no ha sido tal que su pueblo haya tomado la decisión de sancionar la CO. Otros no lo hicieron porque todavía no han cumplido los requisitos establecidos por su CP para alcanzar la facultad de dictarse su propia CO. Y otros no lo hicieron simplemente porque su CP respectiva aún no reconoce lo establecido en el art. 123 de la CN y no ha reglado el “... alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.¹

Como ya fue mencionado anteriormente, puede concluirse que al pensar en el régimen municipal argentino sería más conveniente referirse a 23 regímenes municipales diferenciados (24 si se suma el régimen de comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que hablar de un régimen municipal único, ya que a partir de las definiciones de la CN cada provincia ha definido las particularidades de su propio régimen municipal, planteando diferencias en cuestiones administrativas, financieras, económicas, políticas e institucionales.

1.4.2 Los municipios en las constituciones provinciales y en las cartas orgánicas municipales

En virtud de lo establecido en la CN, cada CP dedica un capítulo, sección, parte o conjunto de artículos a reglamentar su régimen municipal. En esa reglamentación, las provincias establecen los lineamientos generales, organizativos y estructurales de los municipios, válidos por igual para todos los municipios de la provincia. Junto con los lineamientos generales que se encuentran en las CP, todas las provincias dictan una o varias leyes para reglamentar con mayor detalle esos lineamientos generales. De forma genérica, a esta ley o conjunto de leyes se las denomina “Ley Orgánica Municipal” (en adelante LOM).

1 A pesar de que ya han pasado 25 años desde la reforma constitucional de 1994, las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán aún no han adaptado sus constituciones provinciales a lo determinado en el artículo 123 de la CN, de forma de permitir que sus municipios alcancen la autonomía.

Con respecto a la cuestión de la definición de los municipios comentada en los primeros apartados de este capítulo, se advierte una gran disparidad entre las CP a la hora de definir lo que es un municipio. Por ejemplo, la CP de la provincia de Buenos Aires define: "... La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo..." (Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 190). Como puede verse en este caso, la provincia elude cualquier consideración respecto de la naturaleza de los municipios o una definición de los mismos, fijándoles como función prioritaria la de ocuparse de los intereses y servicios locales.

Por su parte, la CP de la provincia de Córdoba establece: "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" (Constitución de la Provincia de Córdoba, art. 180). Claramente aquí se opta por fijar el carácter natural de los municipios, tal como fue comentado anteriormente.

A su vez la CP de la provincia de Chubut establece: "Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma". Y agrega luego en el artículo 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".

1.5 LAS DIFERENTES CATEGORÍAS Y JERARQUÍAS DE ESTADOS MUNICIPALES

Muchas provincias argentinas definen criterios para establecer diferentes categorías de estados municipales en sus CP y LOM. Según la categoría a la que pertenezca cada municipio, tendrá mayor o menor cantidad de atribuciones o potestades. La potestad más distintiva que

los gobiernos provinciales pueden otorgar a los municipios es la de dictarse su propia Carta Orgánica, aunque esta potestad habitualmente se encuentra reservada sólo a los municipios de mayor categoría. A esta potestad hace referencia la CN en su artículo 123 cuando indica que las provincias deberán reglar el alcance y contenidos de dicha autonomía en el orden institucional.

Las provincias establecen una categorización o jerarquización de municipios sobre la base de criterios que están definidos en sus respectivas CP y LOM. La aplicación de esos criterios habitualmente es referida en la legislación provincial utilizando una denominación ordinal, es decir, llamándolos municipios de primera, segunda o tercera categoría. Adicionalmente son muchas las provincias que tienen una categoría de estado municipal reservada para los de menor tamaño, que habitualmente recibe el nombre de comunas rurales, juntas vecinales, o simplemente comunas, como desarrollaremos más adelante. También hay provincias cuyos municipios son de categoría única, es decir, no hay categorización ni jerarquización municipal, aunque se utiliza la cantidad de habitantes de los municipios, por ejemplo para fijar la cantidad de concejales que deben constituir el poder legislativo municipal.²

Los criterios utilizados en los regímenes municipales provinciales son diferentes. A continuación se sintetizan los distintos criterios utilizados para categorizar a los estados municipales y las provincias que los utilizan:

- **Criterio poblacional:** es el criterio para establecer la categorización municipal más utilizada por las provincias. En general se fijan parámetros poblacionales para determinar a partir de cuántos habitantes un núcleo urbano puede ser considerado municipio. Este es el caso de las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero.
- **Criterio electoral:** es un criterio similar al poblacional, pero enfocado en lo político-electoral, se fija sobre la base de los electores

2 Actualmente las provincias de Buenos Aires, La Rioja y Mendoza son las que no distinguen entre diferentes categorías o jerarquías de municipios. Una vez que la legislatura provincial reconoce la existencia del municipio, el mismo tiene la misma categoría que los demás de la provincia, sin importar su tamaño.

inscritos en el padrón municipal. Es utilizado por la provincia de Chubut y, de forma combinada, por la provincia de San Luis.

- ***Criterio mixto o combinado:*** varias provincias combinan un criterio poblacional con un mínimo de superficie, o con una distancia mínima desde otro municipio. Este es el caso de las provincias de Entre Ríos, Neuquén, Salta, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán.

Si puntualizamos en algunos casos concretos se puede recurrir nuevamente a ejemplos de distintas provincias para advertir cómo categorizan a sus municipios. La provincia de Córdoba (que utiliza el criterio poblacional) establece en el art. 181 de la CP: “Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes, se considera Municipio. Aquellas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas”. La LOM agrega que los municipios con más de diez mil habitantes serán ciudades. En el art. 194 de la CP se determina: “En las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes, se establecen Comunas. La ley determina las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno que asegure un sistema representativo con elección directa de sus autoridades”. De esta forma, la provincia de Córdoba diferencia entre ciudades que pueden dictarse su CO (más de 10.000 habitantes), municipios que se rigen sólo por la LOM (entre 2.000 y 10.000 habitantes) y comunas (menos de 2.000 habitantes).

La provincia de Chubut (que utiliza un criterio electoral) establece en el art. 225 de su CP que: “... 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”. Por otra parte, en el art. 226 de la CP agrega la diferenciación entre municipalidades: “Cuando una municipalidad tiene en su ejido urbano más de mil inscriptos en el padrón municipal de electores, puede dictar su propia carta orgánica, para cuya redacción goza de plena autonomía”. Aunque este criterio de distinción luego es ampliado en la LOM a cuatro mil electores inscriptos en el padrón electoral muni-

cipal. De esta forma, la provincia de Chubut posee municipios que están en condiciones de dictarse su CO (los que poseen más de 4.000 electores), municipios que no están en condiciones de dictarse su CO (que tienen más de 500 electores pero menos de 4.000), comisiones de fomento (cuando tienen más de 200 electores pero menos de 500) y comunas rurales o villas (en los casos en que el número de electores no llegue a las categorías anteriores, es decir, menos de 200 electores).

La provincia de Entre Ríos (que utiliza un criterio mixto o combinado) establece en el art. 230 de su CP: “Todo centro de población estable de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido constituye un municipio, que será gobernado con arreglo a las disposiciones de esta Constitución”. Esta definición de municipio se completa con lo establecido en el art. 2 de la LOM: “Todo centro de población estable que, en una superficie de setenta y cinco (75) kilómetros cuadrados, contenga más de mil quinientos (1.500) habitantes dentro de su ejido constituye un Municipio”. Para luego, en otros artículos de la LOM, establecer un criterio poblacional diferenciado para aquellos que están en condiciones de dictar su propia CO, que en este caso es tener más de 10.000 habitantes.

La provincia de Buenos Aires tiene municipios de categoría única, sus 135 municipios son de la misma categoría sin importar su cantidad de población o su superficie o su capacidad económica. Como ya fue dicho también, ninguno es plenamente autónomo, ya que no están facultados para dictar su propia Carta Orgánica. Los municipios de la provincia se organizan de acuerdo con lo establecido en la LOM, las demás leyes provinciales y las ordenanzas municipales que ellos sancionen y tienen todos las mismas potestades y atribuciones. Es algo complejo de comprender cuando según los datos censales de 2010, poseen un municipio de más de un millón setecientos mil habitantes (La Matanza) y otro municipio de poco más de mil setecientos habitantes (Tordillo), y ambos son institucionalmente iguales.

De esta forma, aunque muy brevemente, se ha realizado una descripción del marco normativo o régimen municipal argentino, que comienza con la Constitución Nacional y los códigos, pasando por las constituciones provinciales, las leyes orgánicas municipales y, en los casos que corresponde, las cartas orgánicas municipales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles (1958). *Política*, Editorial Porrúa, México DF. Versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo.
- Bernard, Tomás Diego (1976). *Régimen Municipal Argentino*, Depalma, Buenos Aires.
- Borja, J. y otros (1987). *Organización y descentralización municipal*, Eudeba, Buenos Aires.
- Di Capua, S. (1997). *Régimen jurídico municipal de la Provincia de Buenos Aires*, Ediciones Centro Norte, Buenos Aires.
- Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe*, 1980, Tomo 37.
- García Delgado, D. (comp.) (1998). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Oficina de Publicaciones del CBC - UBA, Buenos Aires.
- Gran Enciclopedia Rialp*, 1981, tomo XVI, 1981.
- Madaria, E. (2011). *Política, conocimiento y acción: reflexiones del Dr. Alfonso Santiago*, EDUCA, Buenos Aires.
- Peirone, R. (2002). *El Estado local: autonomía, financiamiento y reconversión*, UCES, Buenos Aires.
- Prelot, M. L. (1994). *La Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires.
- Real Academia Española (2015). *Diccionario de la lengua española*, en www.rae.es.
- Rossatti, H.D. (2006). *Tratado de Derecho Municipal*, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, Tomo I.
- Zuccherino, R.M. (1992). *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*, Depalma, Buenos Aires, Tomo III.

LEGISLACIÓN

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto Ley 6.769/58 y modificatorias, Provincia de Buenos Aires.
- Constituciones provinciales (versiones digitales desde www.infoleg.gob.ar).
- Constitución Nacional, versión digital en www.infoleg.gob.ar.

CAPÍTULO II

GOBIERNO MUNICIPAL

Por Eduardo Arraiza

2.1 ¿QUÉ ES EL GOBIERNO?

Etimológicamente, la palabra gobierno proviene de “timón”, se relaciona con gobernar la nave. De acuerdo con el Dr. Alfonso Santiago (2011), la misión del gobierno es ser guía, marcar el rumbo, el lineamiento, la dirección, a través de la comunicación y la persuasión. La conducción es “conducta del otro”, es impositiva y coactiva. “El gobierno, en cambio, la inducción del consentimiento. [...] El gobierno tiene las siguientes exigencias: capacidad para gobernar, proyecto para realizar, capacidad de inteligencia, saber comunicar y tener decisión con alternativas” (Madaria 2011:133).

El gobierno es uno de los elementos componentes del Estado municipal o local, pero es también el elemento que debe guiar, marcar el rumbo, lineamiento, dirección del municipio, a través de su accionar. En este sentido, el Estado municipal, a través de su gobierno, fija las reglas de convivencia y de comportamiento dentro de la jurisdicción territorial municipal. Para ello se establece en la legislación fundamental, esto es, CP, LOM, y CO, un conjunto de atribuciones, competencias y funciones de los municipios en general y de cada uno de los poderes que conforman el gobierno municipal en particular.

2.2 LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Las competencias municipales han evolucionado a lo largo del tiempo, y en mayor o menor medida se encuentran reflejadas en la legislación fundamental. Según Iturburu (2000), hay consenso entre diversos autores para distinguir entre competencias tradicionales y nuevas competencias en la agenda municipal. Entre las competencias tradicionales se encuentran la gestión administrativa, el desarrollo urbano, la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria. Entre las nuevas se encuentran la promoción económica, el desarrollo social, el medioambiente, el ejercicio del poder regulatorio a nivel local, la seguridad y la salud. Todas estas nuevas competencias son ampliaciones de funciones que de una u otra manera se han ido incorporando al accionar cotidiano de los municipios. Por dar solo un ejemplo, durante la década del 90 se produjeron importantes transferencias de funciones desde el gobierno federal hacia las provincias, y desde ellas hacia los municipios. Estas funciones dieron lugar al surgimiento de las mencionadas “nuevas competencias” municipales. Ya en aquel entonces la cuestión de la seguridad ciudadana comenzaba a ser un tema de agenda municipal al que había que darle algún tratamiento, aun cuando las herramientas y competencias de los municipios en la temática no eran claros; actualmente todos los municipios de un tamaño razonable han incorporado el tema entre sus políticas locales con acciones de gobierno concretas.

Las CP, LOM y las CO describen de distintas formas y con diferente nivel de detalles las funciones que los municipios poseen en cada provincia, y los instrumentos a través de los cuales pueden cumplir con dichas funciones, como por ejemplo definiciones acerca de la hacienda municipal, y las potestades tributarias con las que los municipios cuentan para poder obtener los recursos para desarrollar sus acciones. Este aspecto también es propio de cada provincia, verificándose una gran diferencia entre ellas respecto de las potestades tributarias concedidas a sus municipios. Por ejemplo, mayoritariamente la legislación les atribuye a los municipios ciertas potestades impositivas, son pocas las provincias que permiten a sus municipios a cobrar impuestos, siendo su principal fuente de recursos propios las tasas que cobran por los servicios que prestan.

2.2.1 Tipos y modelos de gobiernos municipales. El modelo republicano municipal

A lo largo del tiempo, los municipios argentinos se han organizado de distinta forma. De acuerdo con José María Rosa (1981), al momento de producirse la colonización española las ciudades se organizaron a través de la institución de los cabildos. Los cabildos poseían amplias potestades para la organización de la vida local en las diversas materias que debían ser reguladas, desde la determinación del loteo y los usos del suelo hasta la regulación de ferias, mercados y precios para diferentes productos, así como la administración de justicia en determinadas materias reservadas para los cabildos. Esta organización fue denominada “Repúblicas Indianas” por el autor y, de acuerdo con su teoría, dado el entorno en el que se instalaron los municipios en América (entorno inicialmente hostil), se asemejaron más a los municipios españoles de los siglos anteriores a la colonización, en plena lucha contra los moros, que a sus contemporáneos españoles del siglo XVI. Estas características también dieron lugar a que muchos historiadores mencionaran esta época de la colonización española como de una involución hacia el feudalismo.

Como ya fue mencionado brevemente, los gobiernos municipales en Argentina están conformados por un Departamento Deliberativo o Poder Legislativo y un Departamento Ejecutivo o Poder Ejecutivo. Su organización se ha realizado en la mayoría de los casos por reflejo de la organización institucional nacional y provincial. Es decir que habitualmente el gobierno municipal se conforma por un Poder Ejecutivo unipersonal (intendente) y un Poder Legislativo colegiado (concejo deliberante o municipal), dando lugar a una forma **presidencialista** de gobierno municipal, que es la más ampliamente difundida. En varias provincias se consagra también la figura del vice-intendente municipal como reemplazante del intendente en casos de acefalía y como presidente del concejo deliberante municipal. En los casos en los que la legislación provincial no establece la figura de vice-intendente, algunos municipios han optado por ella en sus cartas orgánicas municipales. Por ejemplo, en la provincia de Neuquén la LOM no hace ninguna referencia a la figura del vice-intendente, no obstante el municipio de Ju-

nín de los Andes en el artículo 33 de su CO determina la existencia del vice-intendente municipal y le asigna funciones y responsabilidades.

Por su carácter **republicano**, se sobreentiende que los municipios también consagran varias de las notas características propias de cualquier república, que Alberdi mencionaba en su obra *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (1852), como por ejemplo la soberanía del pueblo, la división del poder, periodicidad del gobierno, la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los gobernantes y la igualdad ante la ley.

2.3 DIVISIÓN DEL PODER EN LOS MUNICIPIOS. PODER LEGISLATIVO. PODER EJECUTIVO. PODER JUDICIAL

Como ya fue comentado, los gobiernos municipales en Argentina están conformados por un Departamento Deliberativo o Poder Legislativo y un Departamento Ejecutivo o Poder Ejecutivo. En el caso particular de la provincia de Río Negro se suma un tercer “poder” al gobierno municipal, que es el Poder de Contralor, conformado por un Tribunal de Cuentas municipal, compuesto por tres miembros titulares y tres suplentes, electos por el pueblo, según lo establece la CP. Algunas otras provincias indican en su LOM que el Tribunal de Faltas municipal es parte del gobierno municipal (como es el caso de la provincia de Formosa o de la provincia de Corrientes), o sea que también se puede interpretar que estarían dando lugar a una conformación de tres poderes municipales. Sin embargo, la mayoría de las provincias argentinas consagran en su legislación gobiernos municipales que poseen dos “poderes” solamente, que son el Legislativo o Deliberativo y el Ejecutivo. La mayor parte de ellas también mencionan dichos poderes como “departamentos”, a excepción nuevamente de la LOM de Río Negro, que claramente se refiere a ellos como poderes municipales y nombra los tres ya mencionados.

Salvo la excepción mencionada de los municipios de la provincia de Río Negro, y de aquellas pocas que mencionan al Tribunal de Faltas Municipal como un tercer poder (Formosa y Corrientes), los municipios no poseen un Poder Judicial, ya que los Tribunales de Faltas o Juzgados de Faltas municipales son los encargados de aplicar sanciones de tipo

administrativo en los casos de contravenciones municipales. Todas esas sanciones pueden ser recurridas ante el Poder Judicial provincial o federal según corresponda, por lo que esos tribunales de faltas no pueden ser considerados un Poder Judicial propiamente dicho. El caso del Poder de Contralor que establece la provincia de Río Negro para sus municipios se podría interpretar como una institución análoga a los Tribunales de Cuentas de las provincias, que tienen a su cargo el control y la fiscalización de las cuentas públicas, más no la función de impartir justicia.

2.4 RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA, PARLAMENTARISTA Y DE COMISIÓN MUNICIPAL

Con las aclaraciones realizadas en el apartado anterior, se puede afirmar también que una gran mayoría de los municipios argentinos establecen un régimen de gobierno presidencialista, que posee un Poder Legislativo colegiado (con un número variable de miembros) y un Poder Ejecutivo unipersonal. Entre estos poderes se fija una clara división y se asignan competencias y atribuciones para cada uno de ellos. El hecho de que se trate de un régimen presidencialista supone que hay una clara incompatibilidad de funciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, con excepción de los casos de reemplazo previstos en la ley, y que la interdependencia de los poderes se hace por coordinación entre ellos. De esta forma, existen varios aspectos regulados en las LOM y en las CO que manifiestan esta obligación de coordinación de competencias, donde una de las más visibles es el envío del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo al Legislativo para su tratamiento, modificación, aprobación o rechazo.

Ahora bien, la forma presidencialista no es la única que se encuentra en los municipios. En algunos casos, las LOM determinan que para los estados locales de menor jerarquía se establezcan sistemas de comisión. Habitualmente las provincias que estructuran su régimen municipal estableciendo diferentes categorías de municipios reservan la forma de gobierno de “comisión” para aquellas localidades más pequeñas o de carácter rural. El gobierno de comisión no reconoce una división de poderes entre Legislativo y Ejecutivo, sino que la ciudadanía elige una comisión que se encarga de todas las funciones de gobierno municipal, que por lo general se compone de entre tres y cinco miembros (co-

múnmente llamados “comisionados”), de los cuales uno es designado presidente. Existen dos alternativas de este gobierno de comisión: que dicha comisión asuma las funciones legislativas y ejecutivas en carácter de cuerpo colegiado que toma decisiones, o que se elija un presidente que actúe como si fuera un intendente municipal. De todas formas, los casos de gobierno en comisión se utilizan para las categorías inferiores de municipios, que tienen competencias y atribuciones más limitadas.

Existen también otros casos (muy pocos) en los que se establecen regímenes parlamentarios municipales, es decir que la ciudadanía mediante su voto sólo elige a los miembros del Concejo Deliberante (Poder Legislativo). De entre los miembros del Concejo se designa un presidente que, sin perder su calidad de concejal, ejerce el Poder Ejecutivo municipal. Al contrario de los sistemas presidencialistas, en este caso no hay incompatibilidad de funciones y la interdependencia entre los poderes municipales es por integración, es decir que un poder está integrado en el otro. Este es el caso, por ejemplo, del municipio de Lamarque, en la provincia de Río Negro, que en el artículo 8° de su CO consagra una forma de gobierno parlamentaria de la siguiente forma: “El gobierno es ejercido por un Concejo Municipal y un Tribunal de Cuentas compuesto por representantes del pueblo en la forma que establece esta Carta Orgánica”. Adicionalmente, el artículo 33 de la CO establece: “El candidato que encabece la lista del partido más votado, electo a simple pluralidad de votos, ejerce el cargo de Intendente Municipal y es el Presidente del Concejo”. La misma forma utilizaba el municipio de Choele Choel, también en Río Negro, pero reformó su CO hace algunos años y allí los convencionales municipales decidieron cambiar a una forma presidencialista. La forma de gobierno que adopte cada municipio depende de lo que establezca la Constitución provincial, la Ley Orgánica Municipal o la Carta Orgánica municipal, según corresponda.

2.5 CONCEJOS DELIBERANTES, ORDENANZAS Y DECRETOS

El Poder Legislativo municipal lo ejerce en general un Concejo Deliberante o Concejo Municipal, que posee un conjunto de características, atribuciones, competencias y deberes que se encuentran establecidos en

parte en las CP, con más detalle en las LOM y, en los casos de municipios con autonomía institucional, en las CO.

La legislación fundamental establece la composición del Concejo como cuerpo colegiado y en muchos casos fija la cantidad de concejales, de acuerdo con el tipo de municipio del que se trate. Por lo general esta es una definición que está asociada a las categorías de municipios que fijan las provincias, o a la cantidad de habitantes con que cuenta el municipio en cuestión. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires, que no distingue categorías de municipio, establece cuántos concejales tendrán los distintos municipios de acuerdo con la población que poseen (detalles sobre categorías de municipios, ver capítulo I, 1.5). También en esta legislación fundamental se fija de forma genérica quién ejercerá la autoridad del Concejo (por ejemplo, el vice-intendente o el presidente del cuerpo) y cuánto tiempo durarán los concejales en su cargo, período que en la mayoría de las provincias dura cuatro años, con posibilidad de reelección indefinida. En algunos casos se fija también si el Concejo debe o no renovarse por mitades cada dos años (por ejemplo, las provincias de Buenos Aires, Catamarca o Corrientes) o si debe renovarse en su totalidad cada cuatro años (por ejemplo, las provincias de Córdoba, Chaco o Chubut). Es bastante particular el caso de la ciudad de Salta, que por lo establecido en su CO renueva la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante.

Las LOM y CO también establecen los requisitos necesarios para poder ser electo concejal, que habitualmente están ligados a la edad mínima, el ejercicio de la ciudadanía y un mínimo de residencia inmediata en el distrito que puede ser variable. Por lo general los extranjeros naturalizados pueden ser electos concejales, en caso de que sepan leer y escribir en idioma nacional y tengan una residencia inmediata anterior en el municipio de un plazo prolongado. El requisito de la alfabetización ha generado varias polémicas a nivel municipal, inclusive varios municipios han tenido que modificar sus CO luego de verificar que algunos concejales habían sido electos y asumido sus cargos sin saber leer y escribir en idioma nacional.

Otra de las potestades que poseen todos los concejos municipales es la de dictarse su propio reglamento interno. En este reglamento, como en el de cualquier cuerpo colegiado, se establecen las autoridades del cuerpo y su for-

ma de selección, los sistemas de reemplazo de las mismas en casos de acefalía y la organización del Concejo, así como el período de sesiones ordinarias, los tipos de sesiones que se desarrollarán y la forma en la que deben conducirse los concejales en el recinto para el orden de las sesiones. Es también en el reglamento donde el Concejo determinará la cantidad de comisiones en las que se organizará el trabajo legislativo, con sus respectivas temáticas a tratar y la cantidad de miembros que deberá tener cada comisión.

Los concejos municipales pueden dictar ordenanzas para todas aquellas decisiones que tienen validez obligatoria y general, es decir, aplicables a todas las personas que se encuentren en ese municipio. Las ordenanzas versan sobre todas las competencias, deberes y atribuciones que tienen los municipios, por lo que son el equivalente de las leyes provinciales o nacionales. De la misma forma que las leyes, las ordenanzas son comunicadas y remitidas al Poder Ejecutivo, que puede promulgarlas o vetarlas y, en caso de veto, el Legislativo puede insistir con la ordenanza vetada utilizando una mayoría agravada para su sanción.

La materia de las ordenanzas es vasta, porque pueden hacer referencia a todas las competencias, deberes y atribuciones que tienen los municipios en general y los concejos municipales en particular. Se pueden identificar algunas ordenanzas que son centrales para el desenvolvimiento de las acciones cotidianas de los municipios y que son sancionadas por todos los municipios (por lo general). Una de ellas es, por ejemplo, la ordenanza del presupuesto municipal, que salvo por circunstancias extraordinarias, todos los municipios sancionan para contar con un presupuesto por cada ejercicio fiscal. Otra ordenanza que habitualmente se encuentra en la mayoría de los municipios es la que se denomina de zonificación o usos del suelo, y es la que establece las características edilicias y los usos que se pueden hacer de los diferentes inmuebles situados en distintas zonas para el desarrollo de actividades económicas (esto se verá con más detalle en el Capítulo V – Sociedad y espacio municipal). Las ordenanzas sancionadas por el Concejo deben ser promulgadas, reglamentadas y ejecutadas por el Poder Ejecutivo, aunque, como ya fue comentado, el Ejecutivo municipal puede vetarlas de forma total o parcial.

Los concejos municipales también pueden dictar decretos, cuando se trata de medidas que tienen que ver con la organización interna del

cuerpo y que no requieran del concurso del Poder Ejecutivo municipal. Estos no son equiparables a las leyes, sino meros actos administrativos de las máximas autoridades del Concejo Municipal que tienen validez interna. También y con distinta finalidad pueden dictar resoluciones y/o comunicaciones, y por lo general en los reglamentos internos de los concejos (si eso no está determinado en la LOM) se establece para qué se utiliza cada uno de ellos.

2.6 EL PODER EJECUTIVO MUNICIPAL

Las CP, LOM y CO fijan los requisitos para el Poder Ejecutivo municipal, el que habitualmente es unipersonal y es ejercido por una persona con el título de Intendente. El período de ejercicio de las intendencias más habitual es el de 4 años, con posibilidad de reelección en muchos casos indefinida. La cuestión de la reelección de los intendentes municipales es un tema de amplio debate y posiciones encontradas, y aunque en la mayoría de los casos muchos académicos, e incluso políticos, coinciden en afirmar que debe limitarse la reelección indefinida, en la práctica poco se hace para cumplir con ese postulado teórico. Es así que en varias provincias, mientras la reelección del gobernador se encuentra limitada a un solo mandato consecutivo (o directamente a un solo mandato, como en Mendoza o en Santa Fe), la reelección de los intendentes no tiene límite (por ejemplo, en Mendoza, La Pampa y otras), lo que da lugar a constantes planteos y cuestionamientos sobre la incoherencia de criterios entre el nivel provincial y el nivel municipal.

El caso de la provincia de Buenos Aires muestra claramente las dificultades prácticas que el sistema político tiene para autolimitarse, estableciendo restricciones a la reelección de funcionarios municipales. Desde su redacción original, la LOM de Buenos Aires estableció que el intendente y los concejales son elegidos directamente por el pueblo, duran cuatro años en el cargo y pueden ser reelectos. Esa cláusula de la LOM (decreto ley del año 1958) se mantuvo inalterada hasta agosto de 2016, año en el que se modificó, estableciendo que los intendentes y concejales, si han sido reelectos, no podrán ser elegidos en el mismo cargo sino con intervalo de un período. No obstante ello, esta limitación establecida a partir de 2016 fue “ajustada” en diciembre de 2021,

indicando que se iba a computar como primer período de los intendentes y concejales (y demás autoridades) el que resultaba de las elecciones de 2017 y 2019, lo que les permitió a muchos funcionarios con varias gestiones sucesivas volver a presentarse una vez más por la reelección.

La legislación fundamental establece también los requisitos necesarios para ser electo intendente, que en algunos casos son los mismos que para ser concejal y en otros casos se establece algún requisito diferente. Lo que sí se establece en todos los casos en los que se utiliza la forma de gobierno presidencialista es una clara incompatibilidad de funciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

La principal responsabilidad del Poder Ejecutivo municipal es la de ejercer la administración general del municipio y ejecutar las ordenanzas. Por ello, la Administración Municipal depende funcionalmente del Poder Ejecutivo, es decir, la mayor estructura administrativa de secretarías, subsecretarías, direcciones generales y direcciones tiene dependencia funcional directa del intendente municipal. El Poder Legislativo (sobre todo si se trata de un municipio grande) también tiene algunas estructuras administrativas de apoyo, pero proporcionalmente son muy pequeñas en comparación con las que dependen del Ejecutivo. Por lo general, la legislación fundamental realiza también algunas precisiones acerca de los auxiliares del intendente, denominados secretarios, estableciendo en algunos casos que el número, competencias y funciones de las secretarías deben ser aprobados por una ordenanza especial del Legislativo, sobre la base de una propuesta enviada por el Poder Ejecutivo (por ejemplo, la LOM de La Pampa). En otros casos no se requiere de una ordenanza especial que apruebe la cantidad, ramo y funciones de las secretarías, pero dicho control se puede fijar desde la ordenanza de presupuesto. Sin dudas, la forma más ordenada de realizarlo es la elaboración de una ordenanza municipal o, eventualmente, un decreto del Poder Ejecutivo, a modo de Ley Orgánica de Ministerios, que fije la cantidad de secretarías así como las misiones y funciones de cada una de ellas.

El intendente municipal (denominación que mayormente recibe el Poder Ejecutivo municipal) es la autoridad máxima del municipio, al que representa legalmente. No obstante ello, muchas de las acciones de gobierno cotidiano municipal deben ser coordinadas entre el intendente y

el Concejo Municipal. Por ejemplo, la LOM de la provincia de Buenos Aires establece como auxiliares del Ejecutivo, además de los secretarios, un contador municipal, un tesorero municipal y un jefe de compras. Ninguno de los tres puede ser removido por el intendente sin acuerdo previo del Concejo Deliberante. Una particularidad adicional de este caso es que la misma LOM establece obligatoriamente la existencia de un cargo o función, y las responsabilidades inherentes a dicho cargo. En el caso de la LOM de la provincia de Entre Ríos, el acuerdo del Concejo Deliberante se requiere para la designación del contador municipal y no para su remoción, ya que ese cargo es considerado estable y de carrera. Otro aspecto importante de la coordinación entre poderes se ve reflejado en el hecho de que en algunas provincias los intendentes tienen la potestad de prorrogar el período de sesiones ordinarias del concejo o convocarlo a sesiones extraordinarias con un temario determinado.

El Poder Ejecutivo Municipal se manifiesta a través de decretos y de resoluciones. Ambos son actos administrativos de distinta jerarquía, que tienen finalidades diferentes. Mayormente, las ordenanzas son promulgadas y reglamentadas por decreto del Ejecutivo municipal. Las resoluciones, en cambio, son para temáticas no tan generales, e incluso puede darse el caso de que los secretarios tengan delegada la capacidad para firmar resoluciones que pertenezcan a las materias de su propia competencia.

2.7 EL "TERCER PODER" MUNICIPAL

Los municipios argentinos no poseen Poder Judicial. Lo que sí se encuentra referido en algunos casos, como ya fue mencionado, es un tercer poder, que en el caso de la legislación fundamental de Río Negro se denomina Poder de Contralor. Este Poder de Contralor es un Tribunal de Cuentas municipal, elegido en el mismo proceso electoral en el que se eligen intendente y concejales, de tres miembros titulares y tres suplentes que duran cuatro años en sus funciones. La principal función de este poder de contralor es dictaminar de forma periódica sobre la correcta administración de los caudales públicos municipales.

Este Tribunal de Cuentas municipal que determina la legislación fundamental de la provincia de Río Negro no debe confundirse con los Tribunales de faltas que ya fueron mencionados. Todos los munici-

pios están en condiciones de crear sus propios tribunales de faltas para fijar sanciones de tipo administrativo, ellos tampoco representan un tercer poder municipal. Tampoco deben confundirse con el Tribunal de Cuentas de las provincias, que dependen para su organización y designación de sus titulares de los gobiernos provinciales y no de los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernard, T. D. (1976). *Régimen Municipal Argentino*, Depalma, Buenos Aires.
- Di Capua, S. (1997). *Régimen Jurídico Municipal de la Provincia de Buenos Aires*, Ediciones Centro Norte, Buenos Aires.
- García Delgado, D. (comp.) (1998). “Hacia un nuevo modelo de gestión local”, Oficina de Publicaciones del CBC - UBA, Buenos Aires.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, INAP, Buenos Aires.
- Madaria, E. (2011). *Política, conocimiento y acción: reflexiones del Dr. Alfonso Santiago*, EDUCA, Buenos Aires.
- Rosa, J. M. (1981). *Historia argentina*, Oriente, Buenos Aires, Tomo I, Cap. VII “Las Repúblicas Indianas”.
- Rosatti, H. D. (2006). *Tratado de Derecho Municipal*, 1° ed., Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

LEGISLACIÓN

- Constituciones provinciales (versiones digitales desde www.infoleg.gob.ar).
- Leyes orgánicas municipales de las provincias (versiones digitales desde sitios web de las provincias).
- Carta Orgánica Municipal de Lamarque obtenida de www.magistradosrn.org.ar.

CAPÍTULO III

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Por Nayla Gasseuy

3.1 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

El concepto de administración remite al funcionamiento, la estructura y el rendimiento de las organizaciones, entendidas las mismas como un grupo social formado por personas y tareas que interactúan en el marco de una estructura sistémica orientadas al cumplimiento de sus objetivos. Se la caracteriza como la disciplina capaz de gestionar los recursos (ya sean materiales, humanos) sobre la base de un objetivo predeterminado.

En el caso de la administración pública de un Estado, la definimos como el conjunto de los organismos que se encargan de aplicar las directivas para el cumplimiento de las leyes. Los edificios públicos y los funcionarios componen la administración pública, que posee un rol de nexo entre el poder político y la ciudadanía. Por lo tanto, la Administración Municipal es una administración cuyo elemento fundamental es la territorialidad (ámbito) aplicada al menor nivel de gobierno: el municipio (se aplica a un territorio determinado, en el que se despliegan sus competencias, es de menor tamaño y alcanzando mayor cercanía con la sociedad civil). Básicamente, el éxito de la Administración Pública depende de tres factores: su ámbito/territorio, su estructura y su aplicación.

Cuadro N° 1. Administración Pública

	<i>Ámbito</i>	<i>Estructura</i>	<i>Aplicación</i>
Administración Pública	- Internacional - Federal - Central - Estatal - Municipal - Etc.	- Ejecutiva - Legislativa - Judicial - Etc.	- Personal - Presupuesto - Financiera - Bienes - Etc.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación vigente.

Asimismo, en materia de administración municipal, es de aplicación el modelo de proceso administrativo de Henri Fayol (1841-1925), que comprende cinco etapas: planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

3.2 ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

En primer lugar, cabe señalar que organizar es la acción de distribuir los materiales, recursos y personal para ejecutar de manera óptima las funciones que se desea. En este proceso se debe plantear de forma clara cuáles van a ser las tareas que cada miembro va a ejecutar, y que las mismas sean efectuadas eficientemente. La organización a nivel municipal está íntimamente relacionada con la definición jurídica de municipio, ya que es precisamente el marco normativo el que traza las directrices de cómo estarán organizados.

En el capítulo I se han desarrollado diversas definiciones de municipio, entendido este como "... una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio..." y que tiene, entre otros objetivos, ejercer la administración de su espacio. El marco normativo general de los estados locales ya ha sido descripto también en el capítulo I, y puede precisarse en el capítulo II – Gobierno municipal y en el capítulo V – Sociedad y espacio municipal.

La Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires establece en su art. 1° que "[l]a Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por

ciudadanos con el título de Concejal”. Por lo tanto, el concepto de “administración municipal” remite a un tipo de administración local, compuesta por una estructura operativa y de gestión estratégica perteneciente al gobierno municipal, y dependiente del “jefe comunal” o intendente. Es importante mencionar que la gestión de una municipalidad es desarrollada tanto por los funcionarios, designados por la o el intendente en el momento de asumir su cargo, como así también por el personal que desempeña tareas técnico-administrativas y de gestión de modo permanente, indistintamente de los cambios de la gestión política. Para el desarrollo de la administración municipal, la máxima autoridad (intendente) cuenta con una estructura de gabinete compuesta principalmente por secretarías, subsecretarías y entes de los que depende la gestión local.

En segundo lugar, la planificación municipal es una manera de enfrentar el mejoramiento de las condiciones generales del municipio a través de distintos instrumentos, importa la programación del desarrollo local. Puede considerarse como un instrumento destinado a permitir el análisis de la mayoría de los problemas que enfrenta la sociedad y ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos para el máximo beneficio con el mínimo costo social.

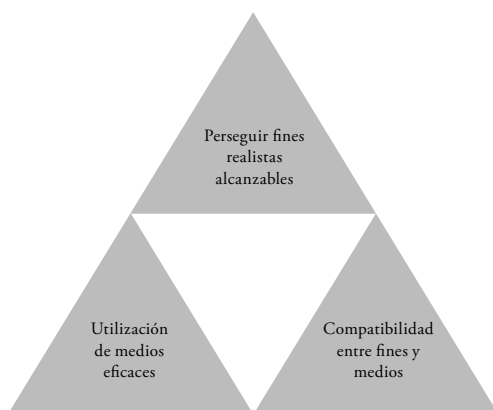
Todo el proceso de planificación municipal se produce dentro de un marco legal en el que interviene un conjunto de disposiciones normativas que dotan de restricciones y potencialidades a la acción municipal y en especial repercuten en la función de planificación de los espacios locales. La planificación adquiere mayor importancia porque parte del éxito o fracaso de la descentralización del Estado se encuentra relacionada con la capacidad de administrar eficientemente recursos y atribuciones en el nivel local.

Consecuentemente, una adecuada planificación tendrá un impacto en el desarrollo municipal. Cabe destacar que el proceso involucra cierta capacidad de predecir y anticiparse a los acontecimientos que ocurrirán en un horizonte de tiempo previsto, anteponiendo acciones organizadas que brinden una dirección y sentido positivamente valorado. A su vez, es necesario tener presente que las decisiones fundamentales sobre las cuales opera el planificador son esencialmente políticas. No puede determinar por sí solo los objetivos sociales y, en consecuencia, debe

generar los mecanismos de participación necesarios para captar el sentir de la comunidad a la cual van dirigidos los esfuerzos.

En definitiva, la planificación se propone intervenir en una realidad en particular y alterar sus características actuales y orientar su trayectoria futura, de conformidad con algún modelo ideal definido por los actores políticos, basado en las aspiraciones de la comunidad.

Gráfico N°1. Requisitos de la planificación eficaz



Fuente: elaboración propia.

Lo contrario a la planificación es la improvisación, la acción aislada, sin un sentido claramente definido o sin una secuencia ordenada que asegure, dentro de un rango aceptable de incertidumbre, llegar a cierto resultado que se pretende lograr.

Dentro de los atributos que debe tener la planificación municipal se destacan:

- A. **Informada:** que recoja el análisis de las tendencias históricas y de las proyecciones futuras de la comuna y su entorno significativo.
- B. **Participativa:** debe considerar opiniones e intereses de los integrantes de la comuna con el fin de priorizar acciones y problemas y construir en forma conjunta la imagen de la comuna que se pretende alcanzar.

- c. **Estratégica:** que las orientaciones de largo, mediano y corto plazo deben revisarse permanentemente, en función de factores internos del municipio y de la dinámica externa.
- d. **Concertada:** que potencie los distintos recursos y capacidades disponibles en los espacios comunales, en pro de proyectos de desarrollo y de bien común. Que sea capaz de articular eficazmente las potencialidades de la comunidad para hacerlas coherentes con los objetivos deseados.

3.3 COMPETENCIAS MUNICIPALES TRADICIONALES VS. COMPETENCIAS MUNICIPALES MODERNAS

En derecho público, la competencia puede definirse como “*la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos*”; debe originarse en una norma expresa, pertenecer a la institución, ser improrrogable y surgir de una norma estatal y no de la voluntad de los administrados o de la voluntad de la institución (Hernández, 1984).

Por lo tanto, definir las competencias requiere la resolución de dos interrogantes: qué hacer y cómo hacerlo. La respuesta al primero nos indica en qué áreas debe articular el gobierno municipal. El segundo nos orienta respecto de las modalidades más adecuadas para llevar a cabo las tareas.

Un hecho determinante en la Argentina contemporánea ha sido el proceso de Reforma del Estado iniciado en 1989. Si hasta entonces en el país había predominado un modelo estatal centralista, a la vez que productor de bienes y servicios públicos, en pocos años se evolucionó hacia uno basado en la prestación de servicios mínimos y en el papel regulador. Una de las características sobresalientes del proceso se sustenta en el traspaso de funciones de la Nación a las provincias (plasmado en la reforma constitucional de 1994), quedando los municipios sujetos a estas últimas. Se originó un nuevo esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, a saber:

- a. Un conjunto de **competencias exclusivas del Estado nacional**, como la defensa nacional, el manejo de los asuntos exteriores, la regulación de los asuntos interprovinciales y la regulación del transporte aéreo, marítimo, ferroviario y automotor interprovincial, así como del correo postal, de la provisión de gas y de las telecomunicaciones.

- B. Un grupo de **competencias concurrentes entre el gobierno nacional y los provinciales**, como la educación superior, la justicia, la seguridad social, la seguridad pública, etc.
- C. **Competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los provinciales y los municipales**, como la construcción de obras de infraestructura, la atención de colectivos sociales, la defensa del consumidor, la promoción del desarrollo económico, el fomento del deporte, la atención de la salud preventiva, la regulación del transporte automotor, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural.
- D. **Competencias exclusivas de las provincias**, como el servicio educativo, el financiamiento de la vivienda social y la regulación de la distribución domiciliaria de la energía eléctrica.
- E. Un conjunto de **competencias compartidas entre el gobierno provincial y los municipios**, como la provisión de servicios públicos (agua y saneamiento), la protección contra incendios y la atención de la salud.
- F. Por último, existe un conjunto de **competencias exclusivas de los municipios**.

En relación con las competencias exclusivas de los municipios, existe un proceso de redefinición de roles y del cambio en las estrategias de intervención de los municipios argentinos. Es importante realizar una distinción entre las **tradicionales** y las **nuevas** incumbencias, destacando la necesidad de ejecutar las tradicionales con mayor eficacia y eficiencia y asumir la realización de las emergentes.

Dentro de las **competencias tradicionales** del gobierno local se encuentra la gestión administrativa y organizacional, que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; el desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública (construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, etc.), el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos (suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de

residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales); y la regulación de la vida comunitaria (abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.).

A diferencia de las **competencias modernas**, en las que sobresale el papel del municipio como agente de promoción económica. Ello implica el desarrollo local, es decir, el diseño e implantación de estrategias, la puesta en valor de sus sociedades y territorios; y la gestión de la imagen tendiente a generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo. Asimismo, le compete vincular el sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer las empresas locales.

Cabe mencionar también el papel del Estado municipal como facilitador de oportunidades, a través de la coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos; la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva. Otra de las nuevas competencias es procurar el bienestar de la población asumiendo un papel activo en la política del desarrollo social. Ello requiere detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, siempre en el marco de la política de redistribución del ingreso definida por el gobierno central, por ser esto más conveniente a la equidad. El desarrollo social también comprende hacerse cargo de la integración social y comunitaria mediante la atención de grupos sociales y etarios (niñez, adolescencia, juventud, etc.) y la organización de actividades deportivas y de recreación, asegurando en todos los casos la competencia entre proveedores alternativos (establecimientos públicos, comunitarios, cooperativos, empresariales, etc.).

El cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental se asumen como nuevas incumbencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio. El tradicional ejercicio de la autoridad o poder regulatorio en el ámbito local (tránsito, obras civiles, etc.) incorpora nuevas áreas que incluyen la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes

y servicios prestados (particularmente los pagados con recursos públicos). En la actualidad se exterioriza la incumbencia municipal sobre aspectos hasta hace poco prestados con exclusividad por el ámbito provincial: la seguridad y la salud. Respecto de esta última, se impone la consideración de la salud como comprensiva de los aspectos sociales y ecológicos y no sólo como atención de la enfermedad. Por ello, toma relevancia la fijación de políticas de salud en el ámbito local considerando todas las dimensiones de la problemática; el reconocimiento y evaluación de las necesidades y demandas de los conjuntos sociales más afectados; la organización, supervisión y evaluación de la ejecución de todas las acciones de salud en su ámbito territorial.

A modo de resumen, se presenta a continuación un cuadro en el cual se describen las principales características de las competencias tradicionales y modernas:

Cuadro N° 2. Competencias tradicionales y modernas a nivel municipal

COMPETENCIAS TRADICIONALES	COMPETENCIAS MODERNAS
Gestión administrativa.	Agente de promoción económica: diseño e implantación de estrategias de desarrollo local. Facilitador de oportunidades a través de la coordinación e innovación empresarial.
Desarrollo urbano: planeamiento urbano, obra pública, catastro y ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles.	Vinculación del sistema educativo con el sistema productivo para fortalecer empresas y fomentar la formación de recursos humanos. Educación, actualización educativa y capacitación.
Prestación de servicios públicos.	Salud: fijación de políticas en ámbito local; organización, supervisión y evaluación.
Regulación de la vida comunitaria: abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.	Política de desarrollo social que implica detectar requerimientos sociales e inscribirlos en la agenda política. Integración social y comunitaria.
	Medioambiente: mejoramiento de la calidad ambiental.
	Ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación vigente.

En primer término, es esencial reconocer la creciente complejidad de la administración pública, que en la actualidad implica coordinar y dirigir las relaciones entre los sistemas económico, político, social, organizacional, administrativo, legal, científico y tecnológico, en sus niveles macro y micro. Por ello, comprender y concretar estas acciones requiere de la construcción de una nueva cultura administrativa, en la que prevalezca la responsabilidad del personal, la protección de los derechos constitucionales, la representación política, la participación y la información. Es prioritario establecer un Estado eficaz y atento a las necesidades de la población como condición indispensable para la salud y prosperidad a largo plazo de la sociedad, y esto es común a todos los niveles de gobierno (The World Bank, 1997; Rosenbloom, 1993; López Murphy, 1996).

La respuesta eficaz y eficiente a las competencias tradicionales y emergentes de los municipios responde a la ampliación sustancial de su agenda, producto de las crecientes demandas ciudadanas por la desconcentración que han hecho las provincias y, en menor medida, la Nación, y por las crecientes demandas internas (capacitación y de incremento de la legitimidad de la propia administración local).

3.4 GENERALIDADES SOBRE ADMINISTRACIÓN. CONCEPTUALIZACIÓN DE PATRIMONIO MUNICIPAL Y COMPOSICIÓN

Para abordar la definición de patrimonio a nivel municipal se analizará el Decreto Ley 6.769/58, Ley Orgánica de las Municipalidades, ya que en su art. 225 establece: “*El patrimonio municipal está constituido por los bienes inmuebles, muebles, semovientes, créditos, títulos y acciones, adquiridos o financiados con fondos municipales, las donaciones y legados aceptados y todas las parcelas comprendidas en el área urbana que pertenezcan al Estado por dominio eminente o cuyo propietario se ignore. El dominio de los sobrantes declarados fiscales se regirá por lo dispuesto en la ley de la materia*”.

En términos generales, el patrimonio municipal data del conjunto de relaciones jurídicas que poseen una utilidad económica, constituidas por derechos y obligaciones, cuyo ámbito de aplicación es el municipio.

Está compuesto por tres elementos:

- A. Su composición como conjunto unitario de derechos y de obligaciones.
- B. Su significación económica y pecuniaria.
- C. Su atribución a un titular como centro de sus relaciones jurídicas. En línea con ello, de acuerdo con el art. 2.339 del Código Civil Argentino, determina: “*Las cosas son bienes públicos del Estado general que forma la Nación, o de los Estados particulares de que ella se compone, según la distribución de los poderes hecha por la Constitución Nacional; o son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares*”. Asimismo, el art. 2.340 agrega: “*Quedan comprendidos entre los bienes públicos: 1° Los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial, independientemente del poder jurisdiccional sobre la zona contigua; 2° Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros; 3° Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación; 4° Las playas del mar y las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias; 5° Los lagos navegables y sus lechos; 6° Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares; 7° Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común; 8° Los documentos oficiales de los poderes del Estado; 9° Las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico*”. **El Código Civil determina taxativamente respecto de los bienes municipales:** “*Son bienes municipales los que el Estado o los Estados han puesto bajo el dominio de las Municipalidades. Son enajenables en el modo y forma que las leyes especiales lo prescriban*” (art. 2.344, Código Civil Argentino).

Las municipalidades son entidades públicas subordinadas, rigiéndose el régimen de sus bienes por normas similares a las que regulan los bienes del Estado Nacional, según sea su naturaleza de derecho público o de derecho privado.

Cuadro N° 3. Bienes de dominio público vs. bienes de dominio privado

DOMINIO/ ASPECTOS	TITULARIDAD	DESTINO	RÉGIMEN JURÍDICO
PÚBLICO	No existe diferencia en relación con la titularidad del derecho de propiedad, por cuanto este existe en los dos tipos de bienes.	Uso y goce de toda la comunidad, ya sea en el uso directo como indirecto, que incluye los bienes destinados al servicio público.	Caracteres clásicos: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.
PRIVADO		Denominados bienes fiscales, bienes instrumentales que sirven para proveer recursos al fisco a través de la venta de tales bienes.	La venta está regida por normas de derecho administrativo, se requiere la autorización de los órganos competentes de la administración pública para proceder a la venta (normas de contrataciones administrativas) y la misma Constitución Nacional en el art. 75 inc. 5 impone la necesaria intervención del Congreso de la Nación para autorizar la venta de bienes. Este régimen de enajenación condiciona también la posibilidad de prescripción adquisitiva sobre los bienes privados.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación vigente.

El patrimonio municipal está compuesto por bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los primeros pertenecen al municipio y están destinados al uso común o a la prestación de un servicio público. A su vez, dentro de estos se destacan los bienes de uso común, como ser: canales, acueductos construidos por el municipio para uso público, las plazas, parques, demás construcciones levantadas en sitios públicos; etc.

En relación con los de dominio privado, se los define como todos aquellos que pertenecen al municipio y que no se encuentran afectados al dominio público o bien han sido desincorporados de este. En este último grupo cabe mencionar: las tierras y aguas existentes en toda la extensión del municipio susceptibles de ser enajenadas y que no constituyan propiedad del Estado o de los particulares; demás bienes desincorporados del dominio público, el patrimonio de organismos públicos municipales descentralizados que se extingan o liquiden y los bienes muebles propiedad del municipio. A continuación se describen las diferencias de bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

3.5 PATRIMONIO MUNICIPAL, COMPRA Y DISPOSICIÓN

En relación con la naturaleza jurídica, los bienes asignados en uso, cualquiera sea la forma de asignación o naturaleza del organismo usuario, se dividen en:

- A. **Bienes inmuebles:** cuando cesa la razón de su afectación, deben reintegrarse para la asignación de un nuevo destino. La excepción está dada por leyes especiales, como en el caso de bancos oficiales o respecto de las universidades nacionales.
- B. **Bienes muebles o semovientes:** cuando cesa la posibilidad de su uso entran en condición de desuso o rezago, deben ser vendidos con los recaudos del Reglamento de Contrataciones. Salvo que se disponga su transferencia a otras dependencias o jurisdicciones, la que puede efectuarse sin cargo o cederse sin cargo a organismos públicos o entidades de beneficencia, fomento, culturales, deportivas que lo soliciten para desarrollar actividades de interés general y hasta el límite dinerario establecido.

Una vez definida la naturaleza jurídica de los bienes, es relevante conceptualizar los términos de *compra y disposición municipal*. Las compras están íntimamente ligadas al gasto público, es decir, las erogaciones en que incurre el municipio en un período determinado. Por su parte, el acto de disposición en cabeza del municipio hace alusión a una enajenación, transmisión de derecho real, situación que se des-

prende de la similitud existente entre los conceptos de disposición y alienación.

En línea con lo antedicho, el art. 54 del Decreto Ley N° 6.769/58 establece: “*Corresponde al Concejo autorizar la venta y la compra de bienes de la Municipalidad, así como su disposición para la constitución de fideicomisos. Estos contratos sólo deberán tener el tratamiento previsto en los artículos 46 a 50 de la presente ley...*”. En consecuencia, el Concejo autorizará las transmisiones, arrendamientos o gravámenes de los bienes públicos y privados municipales por mayoría absoluta.

Respecto de las **adquisiciones**, el mencionado decreto ley establece topes, los que traerán aparejada la metodología a implementar en el proceso de compra.

En el supuesto caso de que realizada una licitación pública no hubiesen existido proponentes o propuestas ventajosas, se da lugar al proceso de adquisición por licitación privada, previa autorización del Departamento Deliberativo.

Cabe destacar que respecto del proceso de compra, para aquellas que requieran de concursos de precios se solicitará cotización como mínimo a tres (3) oferentes. En las licitaciones privadas se solicitará cotización como mínimo a cuatro (4), designándose día y hora para la apertura de propuestas. En las licitaciones públicas se notificará directamente a los comerciantes especializados de la localidad y se insertarán avisos en el Boletín Oficial y en un diario o periódico de distribución local por lo menos y en otros centros de interés a juicio del Departamento Ejecutivo, los que deberán iniciarse con quince (15) días de anticipación a la apertura de las propuestas; tratándose de segundo llamado, el plazo mínimo será de cinco (5) días.

El intendente determinará el diario o periódico de distribución local y decidirá el número de publicaciones, que no serán menos de dos (2). Igual mínimo registrá para el Boletín Oficial.

Es loable destacar que la legislación, respecto de los procesos de licitaciones y concursos, establece en su art. 151 una serie de excepciones en virtud de las cuales se admitirán compras y contrataciones directas, a saber: cuando se trate de artículos de venta exclusiva, se compre a

reparticiones oficiales nacionales, provinciales o municipales y a entidades en las que el Estado tenga participación mayoritaria, en los casos de contratación de artistas o científicos y/o sus obras, cuando se trate de publicidad oficial, por reparación de motores, máquinas, automotores y aparatos en general, ante la locación de inmuebles, trabajos de impresión, etc.

Las enajenaciones de bienes municipales se realizarán por remate o licitación pública, pudiéndose llevar adelante un proceso de venta por licitación privada y/o venta directa, dependiendo de su valor en los casos en los que la licitación pública o privada, el concurso de precios o el remate resultaren desiertos o no se presentaren ofertas válidas admisibles o convenientes, o bien por razones de urgencia o emergencia imprevisible, entre otros.

Las ventas deben realizarse previa tasación oficial de los bienes. Las causales de excepción deberán ser fundadas por el intendente y el jefe de compras, quienes serán responsables solidariamente en caso de que no existieren los supuestos que se invocaren. Cuando se trate de enajenar o gravar edificios municipales, se requerirá, además, autorización legislativa. En el supuesto de transferencias a título gratuito, o permutas de bienes de la municipalidad, se necesitará el voto de los dos tercios del total de los miembros del Concejo.

En estas mismas condiciones se podrá conferir derecho de uso y ocupación gratuita de bienes municipales a entidades de bien público con personería jurídica y a órganos del Estado Nacional, Provincial o Municipal. El Concejo aceptará o rechazará las donaciones o legados ofrecidos a la Municipalidad.

Respecto de las **concesiones**, se las define como el permiso que se entrega para hacer uso de un derecho de explotación de servicios o bienes durante un cierto tiempo. Puntualmente, se trata de una potestad de uso de una pertenencia de dominio público o la explotación de un servicio que el gobierno municipal cede a una firma privada.

Al respecto, la normativa vigente faculta a los municipios el otorgamiento a empresas privadas de la concesión para la prestación de servicios públicos por un plazo no mayor a treinta (30) años. En el caso de

que el contrato original fuese de 30 años, al vencimiento del mismo y con acuerdo de las partes podrán ser prorrogadas por sucesivos períodos de diez (10) años. En aquellos casos en los que el contrato celebrado fuere por un plazo menor, la prórroga será de hasta un tercio del plazo originalmente convenido.

En ambos casos, el consentimiento a la prórroga requerirá de la mayoría absoluta del Concejo y la norma establece como requisito adicional que nunca deberá darse antes del año de la fecha de vencimiento de la concesión. Si al vencimiento del contrato no mediara acuerdo para la prórroga, la municipalidad podrá optar entre la fijación de nuevas bases para otras concesiones o la expropiación de las empresas, para cuyo efecto queda facultada. En este último caso, que deberá ser resuelto con voto aprobatorio de la mayoría absoluta del total de miembros del Concejo, la municipalidad pagará indemnización ajustada a las condiciones de la Ley General de Expropiaciones. Las ordenanzas de otorgamiento y los contratos deberán prever soluciones para evitar la interrupción de los servicios públicos indispensables en los casos en que los concesionarios no acepten la prórroga y el Concejo no autorice la expropiación.

Considerando las características de la contraparte, en caso de celebrar un contrato de concesión de servicios públicos con particulares, se realizará por licitación pública; en el caso de las cooperativas cuyas tarifas sean abonadas por los socios, quedarán exceptuadas de dicha modalidad. En todos los casos, si bien las adjudicaciones responden a una ordenanza, no se podrá acordar con particulares en forma directa, ni a título de permisos experimentales, bajo situaciones de emergencia. Asimismo, tampoco pueden suscitar condiciones de exclusividad o monopolio. Las empresas concesionarias someterán sus tarifas a la consideración del municipio, las cuales entrarán en vigencia una vez que el Concejo las apruebe con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros y el Departamento Ejecutivo las promulgue.

En todos los casos, el municipio tiene la potestad de fiscalizar las actividades desempeñadas por las empresas concesionadas, en todo lo relativo a la prestación del servicio, como así también fiscalizará el cum-

plimiento de las ordenanzas de tarifas y precios. En caso de que las empresas incumplieran las estipulaciones contractuales, está facultado para incautarse en las entidades y tomar a su cargo la correcta prestación del servicio con el fin de asegurar su continuidad.

Los **permisos municipales** son definidos como todo acto administrativo de autorización de realización de hechos físicos proyectados, modificación o reconocimiento de los existentes, en suelo de propiedad privada o pública, en la circunscripción del municipio.

En relación con ello, una de las fuentes de financiamiento con las que cuenta el municipio data de las retribuciones originadas en los permisos de uso de playas y riberas en jurisdicción municipal.

3.6 BUROCRACIA MUNICIPAL. PLANTELES PERMANENTES. CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL

Asimismo, otro de los recursos del gobierno municipal son los recursos humanos. Los municipios optan por la incorporación de personal a la planta administrativa municipal para proveerse de los recursos humanos necesarios para llevar adelante su gestión.

Al no existir mecanismos de convocatoria y selección para el ingreso, el empleado que conoce las vacantes que se producen solicita a sus superiores el ingreso de los “suyos”. Así, en un marco de información restringida sobre el tema, se genera un alto grado de parentesco entre los integrantes de los planteles estables de las estructuras. Este fenómeno sustenta la “paradoja fundacional” de la **burocracia municipal**: los empleados de planta se arrojan la defensa de la “neutralidad política” de la organización.

Actualmente no existen sistemas de convocatoria, selección, ingreso, inducción, capacitación y evaluación de desempeño, lo que se vincula al fenómeno de la burocracia municipal ya comentado. El régimen de escalafones agrupa el personal según categorías que no responden a las nuevas misiones institucionales.

Normativamente, en lo referido al **Régimen de Personal Municipal**, la Ley N° 11.757 conforma el “Estatuto para el personal de las municipa-

lidades”, el cual instaura el Régimen para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Consagra derechos y obligaciones de los empleados municipales clasificándolos, según su estabilidad, en personal de planta permanente y personal de planta temporaria; así también reglamenta retribuciones, compensaciones, subsidios, etc. Establece un procedimiento disciplinario con la consecuente tipificación de sanciones y deja a cargo del Departamento Ejecutivo la regulación de los concursos para el ingreso a la función pública, entre otras cuestiones. Cabe destacar que la Ley N° 11.757 prevé la aplicación de la Ley 10.430 (T.O. Dec. 1869/96), Régimen de Empleo Público Provincial, en carácter de norma supletoria para todas aquellas cuestiones no previstas en dicho Estatuto.

En cuanto a la **planta de personal** a nivel municipal, la Ley N° 11.757 establece las categorías bajo las cuales se dará acceso a la nómina municipal. Al respecto, el personal alcanzado por el régimen se clasifica en: planta permanente y planta transitoria.

- **Planta permanente:** la característica data de la estabilidad en el empleo, de acuerdo con las previsiones escalafonarias que el Departamento Ejecutivo Municipal disponga. A su vez, dichos recursos humanos gozarán de una jornada laboral superior a las 6 horas diarias, no pudiendo superar las 9 horas diarias, excepto que las actividades o tareas a desempeñar requieran instaurar otro régimen horario, previa adhesión por parte del Departamento Ejecutivo Municipal. Asimismo, todo trabajador bajo esta modalidad gozará de los siguientes derechos: estabilidad, retribuciones, compensaciones, subsidios, indemnizaciones, carrera y capacitación, licencia y permisos, asistencia sanitaria y social, entre otros (art. 14, Ley N° 11.757).

En cuanto a la **estabilidad en el empleo**, de acuerdo con lo establecido en el art. 3 de la Ley N° 11.757, “[t]odo nombramiento es provisional hasta tanto el agente adquiera estabilidad. Este derecho se adquiere a los doce (12) meses de no mediar, previamente, oposición fundada y debidamente notificada por autoridad competente, con excepción de lo previsto para los extranjeros. Durante el período de prueba al agente podrá exigírsele la realización de acciones de capacitación y/o formación cuyo resultado podrá condicionar su situación definitiva...”.

Sobre la base de lo antedicho, la estabilidad en el empleo implica que el agente no podrá ser privado de su empleo, ni objeto de sanciones disciplinarias, excepto que incurra en determinadas transgresiones, las cuales darán lugar a una serie de sanciones disciplinarias. Las sanciones correctivas y expulsivas son:

Cuadro N° 4. Definición de sanciones correctivas y expulsivas

SANCIONES CORRECTIVAS	SANCIONES EXPULSIVAS
<p>Comprenden llamado de atención, apercibimiento y suspensión de hasta treinta (30) días corridos en los casos en que el agente: incumpla reiteradamente con el horario fijado, falte el respeto a los superiores, iguales o al público, o realice sus tareas o funciones negligentemente.</p>	<p>El agente perderá la estabilidad en el empleo en aquellos casos en los que el empleado público municipal: abandone el servicio sin causa justificada, falte reiteradamente al cumplimiento de sus tareas o cometa una falta grave con respecto al superior en la oficina o en el acto de servicio, se desempeñe con una conducta notoria, incumpla intencionalmente con las órdenes impartidas, incurra en inasistencias injustificadas reiteradas, hubiere llevado a cabo un delito de carácter doloso, ya sea como autor, cómplice o encubridor mediando sentencia condenatoria. Y por último, gozará de la pérdida de estabilidad en el empleo ante la falta grave que perjudique materialmente a la administración municipal o que afecte el prestigio de la misma.</p>

Fuente: elaboración propia.

En relación con la **carrera** del agente de planta permanente, la norma contempla la obligatoriedad en cabeza de este del cumplimiento de los cursos de capacitación, perfeccionamiento y exámenes de competencia que se dispongan con la finalidad de mejorar el servicio. El personal será evaluado en la forma en que determine la reglamentación de cada municipio, sobre la base de las disposiciones del escalafón pertinente (establecido mediante ordenanza) y el Convenio Colectivo de Trabajo. Básicamente, el agente será evaluado por una junta de calificaciones, ascensos y disciplina respecto de sus aptitudes, antecedentes, capacitación, concurso y demás requisitos que en el mismo y en la reglamentación local se deter-

minen. Asimismo, tienen derecho de participar de diversas capacitaciones con el objetivo de mejorar su desempeño y alcanzar un mayor perfeccionamiento, contemplando el acceso al cargo sobre la base del derecho de igualdad de oportunidades previsto en los respectivos escalafones.

- **Planta transitoria/temporaria:** se encuentran en ella aquellos agentes mensualizados o jornalizados cuyas tareas (ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional) no pueden ser llevadas a cabo por personal permanente. La diferencia respecto de la planta permanente se origina en la forma de retribución. Un claro ejemplo de miembros dentro de esta condición son los asesores. Cabe destacar que el personal de planta permanente que fuere designado como asesor retendrá, mientras desempeñe dichas funciones, el cargo del cual es titular.

De acuerdo con lo antedicho, serán miembros de la planta transitoria aquellos que se desempeñen bajo las siguientes condiciones:

- **Personal reemplazante:** definidos en el art. 93 de la citada norma, *“son aquellos agentes necesarios para cubrir vacantes circunstanciales, producidas por ausencia del titular del cargo, en uso de licencia sin goce parcial o total de haberes. Para la procedencia de la designación de personal reemplazante deberá certificarse la imposibilidad de cubrir el cargo o función con otro agente de planta. Sólo cuando ello no fuere posible, mediante resolución fundada y especial, podrá accederse a la designación. De la certificación a que alude el presente artículo serán directamente responsables los directores de personal o quienes hagan sus veces así como la contaduría municipal cuya intervención previa es necesaria a los fines de esta norma”*.
- **Personal destajista:** *“... es aquel que se caracteriza por percibir retribución establecida en función de la ejecución de una determinada cantidad de trabajo, unidad elaborada o un tanto por ciento sin relación con tiempo empleado”* (art. 94 Ley N° 11.757).
- **Personal contratado por locación de servicios:** *“... son aquellos agentes cuya relación con la administración municipal se rige exclusivamente por las cláusulas del contrato de locación de servicios que formaliza con la misma. Podrá contratarse personal en*

estas condiciones para realizar trabajos o servicios en el campo de la ciencia, las artes, la técnica o para desempeñar otras tareas o funciones de acuerdo a las necesidades de la administración municipal” (art. 94 Ley N° 11.757).

El personal comprendido dentro de la planta transitoria, excepto aquellos que se configuren bajo la modalidad de locación de servicios, gozará de los siguientes derechos: sueldo o jornal, retribución anual complementaria, bonificaciones de carácter permanente o transitorio que instituya el Departamento Ejecutivo, compensaciones (viáticos, gastos de movilidad y de representación), subsidios por cargas de familia, indemnización por enfermedad del trabajo y/o accidente sufrido por el hecho o en ocasión del servicio, licencias (anual ordinaria, por enfermedad, para atención de familiar enfermo, por duelo familiar, por matrimonio), agremiación y asociación. Asimismo, el agente tiene derecho a la provisión de ropas y útiles de trabajo y a menciones por actos o iniciativas que a juicio del titular de la jurisdicción representen un aporte importante para la Administración Pública.

Es indudable la importancia que adquirió el tratamiento de los recursos humanos en los últimos años en las organizaciones públicas. Considerando que el desarrollo local se desenvuelve en un sistema donde existen actores que despliegan estrategias y generan determinadas prácticas, las personas que forman parte de una organización municipal no son más que otro conjunto de actores o agentes que actúan dentro del escenario local. Por lo cual las personas que se desempeñan en el ámbito municipal son o pueden ser facilitadoras del cambio.

No existe una verdadera “función pública profesionalizada”, es decir, un servicio definido como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol. Por el contrario, el ingreso y la carrera administrativa del empleado municipal se basan mayoritariamente en esquemas burocráticos y en estilos de gestión patrimonialistas. La gestión de recursos humanos en el ámbito municipal se encuentra a diario con debilidades políticas,

administrativas y técnicas. Sin embargo, posee algunas fortalezas que la diferencian de las administraciones provinciales y nacionales: son organizaciones más pequeñas, menos impersonales, más democráticas, ya que tienen contacto directo con los ciudadanos.

Las principales políticas de reforma, en cuanto a los recursos humanos en el nivel municipal, se refieren a la reducción de planteles de personal, al congelamiento de las carreras administrativas, al sistema de remuneraciones. Las acciones de capacitación no se han vinculado con las necesidades de las organizaciones ni han generado competencias diferenciales asociadas a los nuevos roles que demanda un agente de desarrollo local, como debería ser el municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- Anconetani, L. y P. Narodowski (1997). *El viejo y el nuevo Estado*, Cuadernos de Economía 29, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Armesto, A. y Bonifacino, N. (1992). *La descentralización como estrategia para la reformulación de las relaciones interjudiccionales*, Talleres Gráficos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Armoletto, E. y Beltrán, E. (1997). “Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal, en: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. D. García Delgado (ed.), pp. 73-106. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Lindblom, C.E. (1979). “Todavía tratando de salir del paso”, en Aguilar Villanueva, L.F. (1996b), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

LEGISLACIÓN

- ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina- Publicación del Bicentenario. Recuperado el 03 de agosto de 2015 en <http://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>.

BUENOS AIRES. Constitución de la Provincia de Buenos Aires y modificatorias: Ley Orgánica de Municipalidades. Recuperado el 03 de agosto de 2015 en http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/constprov/constprov_indice.htm.

BUENOS AIRES. Decreto - Ley N° 6769/58 de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado el 03 de agosto de 2015 en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>.

BUENOS AIRES. Ley N° 11757 Estatuto para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado el 03 de agosto de 2015 en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11757.html>.

CAPÍTULO IV

PRESUPUESTO MUNICIPAL

Por Emilio P. Camporini

4.1 INTRODUCCIÓN

4.1.1 Contexto fiscal de los gobiernos locales³

Nuestro país arrastra un problema inflacionario de enormes magnitudes,⁴ sumado a una economía que no logra superar el PBI per cápita de hace, al menos, 10 años. El desempeño económico explica los niveles de pobreza e indigencia que sacuden nuestra sociedad hasta los cimientos, donde en 10 años se ha pasado del 31,8% de pobreza (2010) al 44,7% (2020).⁵

Asimismo, las cuentas del Sector Público Argentino se encuentran sumidas en un déficit de larga data⁶ (al menos 12 años). Si bien el déficit

3 El autor agradece la revisión y aportes al presente capítulo del Lic. Diego Corallini, titular de la cátedra de Economía Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina (UCA) y de la Mg. Karina Meneghetti, titular de la cátedra de Formulación y Evaluación de Proyectos en la Maestría de Gestión del Sector Público de la Universidad Católica Argentina (UCA).

4 En los últimos 10 años (2012-2022), la inflación promedio fue del 43,8%. Elaboración propia sobre la base de estadísticas del INDEC y fuentes alternativas.

5 De acuerdo con el informe del efecto de la pandemia de COVID-19 en la pobreza del *Barómetro de la Deuda Social Argentina* de la Universidad Católica Argentina. Se hace notar que el incremento de la pobreza fue del 50% en sólo 10 años.

6 Desde el año 2009 hasta el 2022, el déficit financiero fue del 3,18% del PBI promedio y el déficit primario del 1,21% del PBI promedio. Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la Oficina Nacional de Presupuesto.

no es en sí mismo algo negativo (y es la respuesta fiscal adecuada frente a etapas contractivas del ciclo económico), no es viable ni justo⁷ para una sociedad sostener presupuestos expansivos durante tanto tiempo. El financiamiento de dicho déficit termina siendo, necesariamente, espurio, mediante emisión monetaria y, en el mediano plazo, perjudicial para la economía, en tanto socava el valor de la moneda local y, por lo tanto, arrastra tras de sí la eficacia de la política monetaria.

En ese contexto macro de crisis económica, los gobiernos locales se han convertido en la última línea de contención de la crisis social subsecuente. Se han visto multiplicados los gastos en ayudas y asistencias a la población, pero por sobre todo se ha convertido al municipio en un “empleador de última instancia”⁸ que actúa como un sucedáneo del seguro de desempleo que, en los hechos,⁹ Argentina no tiene. Por tanto, la característica común en los gobiernos locales es que el gasto en personal insume en algunos casos hasta el 100% del total de recursos de libre disponibilidad, recursos que a la vez se resienten por la crisis de las economías regionales.

Asimismo, en este contexto de crisis, la recaudación propia no sólo se resiente, sino que, al mismo tiempo, pierde calidad al inclinar el peso de la carga impositiva hacia impuestos indirectos, lo que afecta tanto la eficiencia económica como la equidad distributiva.

7 Se hace notar que el sostenido déficit público (sin un período prolongado de ahorro público previo) no es otra cosa que financiar bienestar actual con recursos futuros. En otras palabras, la sociedad argentina está disfrutando un nivel de bienestar que deberá ser pagado por las generaciones venideras.

8 Entre los años 2003 y 2016, el empleo público municipal se incrementó un 81%, de acuerdo con estimaciones de Capello, Giuliadori e Iglesias en “Los determinantes del empleo público en las provincias argentinas”, trabajo expuesto durante las 52° JIFP. Una de las dificultades de evaluar en profundidad esta problemática es la falta de estadísticas fiables, con cobertura global y actualizadas del empleo público municipal, ya que no todas las provincias consolidan su información en el sistema de registro previsional.

9 Legalmente instituido por la Ley N° 24.013 de Empleo (Título IV), la Ley N° 25.371 del Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los Trabajadores Comprendidos en el Régimen de la Construcción, y la Ley N° 25.191 de Trabajadores Rurales. En la práctica no cumple las funciones de estabilizador automático, ya que la prestación y cobertura (producto del escaso nivel de empleo privado formal en la Argentina) es muy baja.

4.1.2 Desafíos de la administración financiera municipal

Todo este escenario penaliza el impacto del presupuesto como un instrumento de desarrollo local. La administración financiera del municipio, al mismo tiempo de ser una política en sí misma, es también la condición de posibilidad de todas las demás políticas públicas locales. El presupuesto, en ese sentido, es el plan de gobierno, con la asignación de recursos para un año fiscal y la identificación de los responsables de llevar a cabo cada una de las líneas de acción propuestas por el departamento ejecutivo.

¿Cómo planificar y ejecutar el presupuesto municipal en este contexto? La política fiscal debería tener un sentido más allá del simplemente “reactivo”: recuperar la optimalidad impositiva, transparentar y, por tanto, legitimar el gasto para atender más y mejor las necesidades presentes y futuras de nuestra comunidad. En definitiva, diseñar una política fiscal para convertir al Estado nuevamente en un motor del desarrollo local ejerciendo la conducción política de la comunidad.

4.1.3 Contenidos

Por tanto, en el siguiente capítulo se tratará la cuestión presupuestaria partiendo desde los principios fundamentales de la economía pública hasta el presupuesto como articulador entre los objetivos del gobierno local y la actividad fiscal. Seguidamente, se incorporará un modelo descriptivo (la cadena de valor público) que permitirá enlazar sistemáticamente el presupuesto con la planificación, la ejecución y la rendición de cuentas. El núcleo central de este capítulo se dedicará al estudio del presupuesto por programas, técnica de formulación y gestión financiera local que puede cumplir esta función articuladora.

4.2. LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

4.2.1 Fundamentos del presupuesto: paradigmas y principios de la actividad fiscal

Un gran jurista argentino postuló de manera magistral el fundamento constitucional del presupuesto público: *“El fin natural de la comunidad, y de la Constitución que la estructura, es conseguir que todos y cada uno de los miembros de la comunidad, a través de los cambios de cosas y servicios, obtengan cuanto necesiten para estar en condiciones de desarrollarse integralmente acorde con su dignidad humana. Ahora bien: la justicia es la virtud que ordena los cambios sociales a tal fin. Por tanto, el fin natural de la Constitución es efectuar la justicia”*¹⁰ (Sampay, 1973).

Si el fin de la comunidad es efectuar la justicia, se entiende la razón última por la que tanto la Constitución Nacional como las provinciales y las cartas orgánicas municipales le otorgan un papel preponderante a la cuestión presupuestaria. Esto es así toda vez que el presupuesto es el plan de gobierno con la asignación de recursos públicos que, asimismo, deben ser apropiados a través de mecanismos en general coercitivos. Dicho presupuesto constituye una autorización para recaudar y gastar recursos públicos y, por tanto, afecta en un año calendario el patrimonio y bienestar de los ciudadanos y las posibilidades de realización de una idea de comunidad. Finalmente, es el instrumento de administración y gestión pública —en conjunto con el resto de los sistemas de administración del Estado—,

10 El autor sigue desarrollando la idea en aspectos que para el objeto de este capítulo son fundamentales: *“La justicia, pues, coordina los cambios con el fin de que los miembros de la comunidad tengan la suficiencia de bienes exteriores, ya que todo cuanto el ser humano necesita para estar en condiciones de desarrollarse libre y plenamente, es ‘lo debido a cada uno’, según ya lo enseñaba Sócrates. Y la más alta expresión de esta virtud, sólo alcanzable en una convivencia humana socializada al extremo como la nuestra y cuyo trabajo es de inmenso rendimiento, regla el cambio entre la actividad social productora de bienes realizada por cada individuo y el conjunto de los bienes exteriores que cada individuo recibe de los demás, preceptuando, a este efecto, que cada uno debe dar a la comunidad cuanto le permite su capacidad productora y debe recibir según la cantidad y la calidad de lo que aporta a la sociedad y según sus necesidades cuanto la comunidad le puede dar acorde con la fuerza productiva global de la misma. Evidentemente, así considerada, la justicia llega a tener naturaleza de amistad, virtud interpersonal que consiste en hacerse los sujetos recíprocamente el bien por pura benevolencia”* (Sampay, 1973).

y su ejecución se somete al escrutinio social con la presentación de la cuenta de inversión.

Sampay hace referencia a dos conceptos que son fundamentales para comprender el rol del sistema presupuestario: la eficiencia económica y la equidad. Desde la consolidación en el siglo XIX de los Estados nacionales modernos, el paradigma de intervención del Estado en la economía¹¹ –o sea, su actividad fiscal– ha ido mutando en relación con el surgimiento de crisis económicas y cambios en las concepciones políticas. En principio, el presupuesto sólo era considerado como una herramienta de administración de la cosa pública, vinculado a una exigencia legal-constitucional (no hay impuesto sin representación, no puede haber apropiación de la riqueza privada sin ley) y la provisión de bienes públicos puros (seguridad, defensa y justicia). Aun así, ya en el siglo XIX muchos Estados-nación proveían bienes preferentes o sociales,¹² como salud y educación, como así también los vinculados a la infraestructura para promover el desarrollo socioeconómico.

A partir de la primera mitad del siglo XX, fundamentalmente como consecuencia de la crisis financiera mundial de los años 30, el Estado incorpora como función la estabilización macroeconómica y la redistribución de la renta. Estos cambios, que se veían como pasajeros hasta capear la crisis, se consolidaron durante la Segunda Guerra Mundial y ya a mediados del siglo XX se configura un nuevo tipo de organización estadal llamado “Estado de Bienestar”.

Esta nueva concepción del Estado encuentra su justificación en las teorías de la economía del bienestar, que postula que es posible, a través de la apropiación de la renta privada y el gasto público, mejorar el bienestar de una comunidad en su totalidad. El bienestar es entendido tanto como la capacidad de generar riqueza (eficiencia económica) y con ello satisfacer las necesidades materiales, como la de lograr que todos los

11 Una descripción interesante para ahondar en la historia de las intervenciones públicas se puede encontrar en Iglesias (2006).

12 Un bien preferente o social es aquel que puede ser provisto por el mercado (o sea, un bien de naturaleza privada), pero que por alguna causa se decide socialmente su provisión por parte del sector público. Para una profundización de estos conceptos, ver Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992).

miembros de una comunidad disfruten de alguna medida mínima –socialmente determinada– de esa riqueza (equidad).

Se postula que si la apropiación se realiza sobre la renta de los que más tienen, la afectación negativa en el bienestar de estas personas se minimiza.¹³ A la vez, si el gasto se realiza de forma tal que los que menos tienen en una sociedad reciban esta renta (a través de la provisión de bienes públicos, preferentes, privados y transferencias), su bienestar se maximiza. Obviamente, la apropiación está limitada por el efecto negativo en la creación de riqueza. De esta forma, se debe apropiar hasta el punto en el que los agentes cambian su comportamiento y se provoca una disminución no deseada de las actividades productivas, de consumo, intercambio, etc.

En consecuencia, tanto desde el punto de vista de la recaudación como del gasto público, la actividad fiscal debe tender a un criterio de justicia distributiva. La estructura impositiva no sólo debe ser eficaz en la satisfacción de las necesidades fiscales, sino que, además, debe ser lo más equitativa posible y, al mismo tiempo, afectar lo menos posible la eficiencia económica (o sea, la creación de riqueza).

En conclusión, el presupuesto ya no cumple sólo la función administrativa y “gendarme”, sino que el énfasis se fue trasladando a lo largo del siglo XX hacia la afectación de bienestar que genera la actividad fiscal y cómo impulsa el desarrollo de las comunidades a lo largo del tiempo.

4.2.2 Rol del presupuesto en la gestión pública local

En esta tarea de promover el bienestar y el desarrollo, el gobierno local toma un papel preponderante: cada ciudad, cada pueblo, a partir de sus idiosincrasias, condiciones naturales y antrópicas, ubicación geográfica, etc., tiene un vector de desarrollo que debe ser satisfecho tanto por la actividad privada como por la pública. Lo que esa comunidad “es” debe ser “realizado”. Más aún si consideramos la incorporación del concepto de desarrollo humano integral, que no sólo incluye la satisfacción material como condición de bienestar, sino también el acceso y disfrute de

13 Ver concepto de utilidad marginal decreciente y su efecto distributivo en Pigou (2013).

otros bienes no estrictamente económicos¹⁴ y la activa participación¹⁵ en la definición de los destinos de la comunidad.

De esta forma, encontramos procesos donde el componente más importante de un plan de desarrollo local es el ejercicio del derecho a decidir el destino de la comunidad en forma directa por parte de los individuos, familias y asociaciones. Por tanto, el plan de desarrollo local puede y debe ser reflejado en el presupuesto.

Esta función del presupuesto, basada a la vez en el planeamiento estratégico-operativo institucional del gobierno local, debe ser complementada¹⁶ con la capacidad de gestión de los planes, programas y actividades públicas de forma tal que las previsiones del presupuesto se trasladen efectivamente al nivel de bienestar de la población y al desarrollo local.

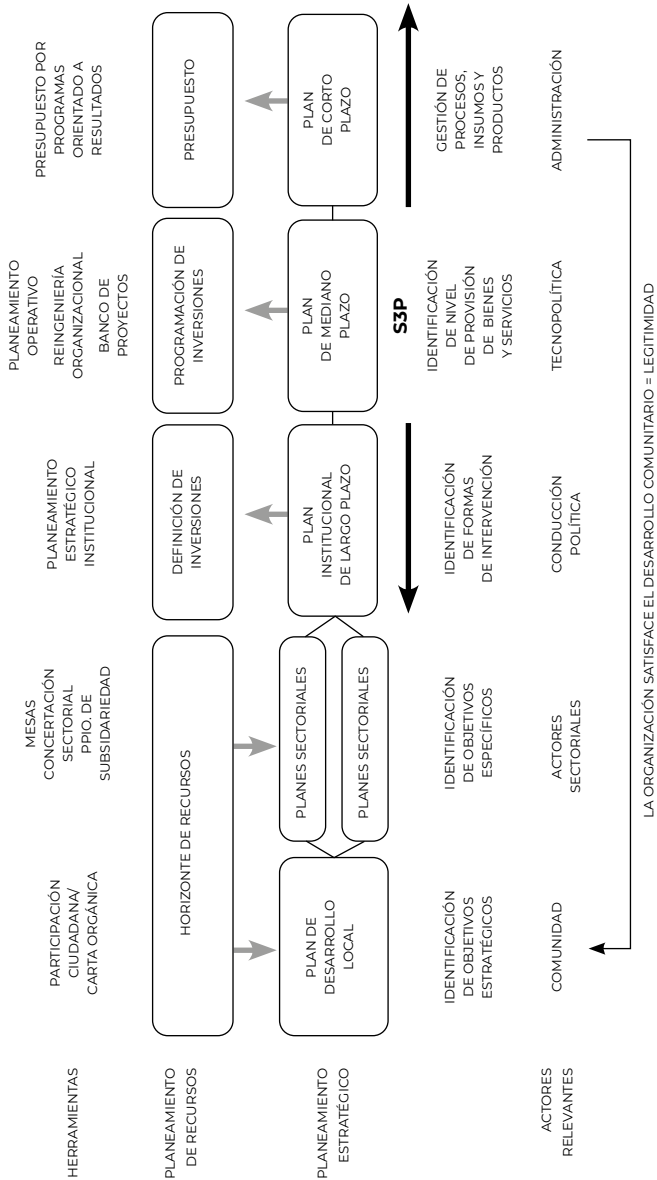
En el siguiente gráfico podemos apreciar la relación entre el plan de desarrollo local, el ciclo de planeamiento vinculado a dicho plan (largo - mediano - corto plazo) y el presupuesto anual.

14 En línea con los aportes de Amartya Sen (2000), donde se introduce la dimensión de la ética y la libertad como relevantes a la hora de definir el estado de desarrollo de una comunidad. Ver una aproximación interesante a la relación existente entre las instituciones (Estado, mercado y tercer sector), el crecimiento económico y el desarrollo local en Evans (2007). Asimismo, se recomienda un acercamiento a la cuestión del desarrollo humano integral en las ciudades en un contexto de degradación del ambiente en la encíclica *Laudato Si* del papa Francisco (2015).

15 En esa dirección, el presupuesto participativo es una vía posible pero imperfecta, ya que sólo habilita una decisión muy focalizada e instrumental. Para una mejor comprensión de esta cuestión, se recomienda consultar Linari (2023).

16 De acuerdo con Matus (1987), todo proceso decisional debe considerar un análisis situacional que se sostiene en una “tríada” de gobierno: el “proyecto de Gobierno” (la calidad de las políticas, objetivos y planes públicos que se formulen), la capacidad de la clase dirigente asociada a dicho proyecto (como el stock de idoneidad para llevar los planes a la práctica) y la gobernabilidad del sistema (recursos de poder y otros).

Gráfico N° 1. Plan de desarrollo local y presupuesto
Modelo de integración del plan de desarrollo local
al presupuesto público



Fuente: elaboración propia.

Es indiscutible el protagonismo del presupuesto en la implementación exitosa de las funciones administrativas y de provisión de bienes públicos, preferentes o sociales. Las funciones de estabilización macroeconómica y de redistribución de la renta son más propias de políticas macro, que exceden el marco de la gestión presupuestaria y, especialmente, de la gestión de gobiernos locales.

La importancia del presupuesto público en el gobierno local es aún mayor que en otros niveles de gobierno, porque dentro del mismo se realiza gran parte del proceso de producción de servicios públicos, de infraestructura social y de desarrollo urbano. En estos procesos es central identificar claramente la relación existente entre la asignación presupuestaria y los objetivos de políticas, de forma tal que la decisión social se enfoque en los resultados en términos de bienestar tanto en el corto como en el largo plazo.

4.2.3 La cadena de valor público (CVP)¹⁷

Si la intención, entonces, es explorar las relaciones fines-medios, surge un modelo, denominado cadena de valor público (CVP), que describe las relaciones causales que van de los beneficios finales e impactos derivados de un programa público hasta el gasto incurrido para lograrlos.

Este modelo parte del postulado de que las acciones públicas tienen como destino final la creación de un determinado valor, en tanto se satisfacen necesidades sociales. De acuerdo con ello, la “producción de valor no se encuentra en el interior de las organizaciones públicas sino fuera de ellas” (Messone, 2005). Las principales relaciones causales de la cadena de valor son las siguientes: producto-resultado/objetivo; insumo-producto; y gasto-insumo.

La dirección con que se mueve depende de si responde a la instancia del planeamiento o si se hace desde un proceso de adecuación de lo planeado a la restricción presupuestaria. En la instancia del planeamiento, la secuencia lógica de la decisión de estas relaciones se adecua al siguiente esquema:

17 Seguimos en este apartado las ideas expuestas por Sotelo Maciel (2012)

Gráfico N° 2. Cadena de valor público
Instancia del planeamiento: de los objetivos a los gastos



Fuente: elaboración propia sobre la base de Sotelo (2012) y de la Disposición 664/2007 del Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.

La explicación resumida del esquema es la siguiente:¹⁸

1. Objetivos/resultados. En la instancia del planeamiento, lo primero que se determina son los objetivos estratégicos y los objetivos intermedios distribuidos en un eje de tiempo.
2. Productos. Según la modalidad de intervención pública resuelta (intervención directa, indirecta o subsidiaria, asociada), los productos son los bienes o servicios que una institución provee por medio de sus programas para dar cumplimiento a los objetivos/resultados.
3. Insumos. Sobre la base de una tecnología de producción de bienes y servicios, los insumos son los bienes y/o servicios y el uso de las dotaciones de personal y del stock físico disponibles necesarios para la generación de la matriz de productos estimada en el período planeado.
4. Gastos. Una vez calculada la matriz de insumos y sus especificaciones, el gasto es la valoración monetaria de la misma, sobre la base de pautas de precio predeterminadas.

El cálculo de los gastos, como eslabón final de la cadena en la instancia del planeamiento, determina la “demanda” de recursos financieros de la institución a lo largo del período que abarca el planeamiento, el cual debe ser fragmentado por año calendario y es un insumo fundamental para establecer la política tributaria.

La demanda de gastos debe ser confrontada en una instancia posterior

¹⁸ Esta categorización sigue el mismo modelo teórico expuesto en la Disposición N° 664/2007 del Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda (Pautas básicas para el perfeccionamiento del presupuesto preliminar y el presupuesto plurianual).

con la restricción presupuestaria. En la confrontación entre la demanda de gastos y el financiamiento disponible, normalmente se presenta la necesidad de ajustar los gastos. Para ello, utilizando el modelo de la cadena de valor público, se debe transitar en forma inversa el camino recorrido en la instancia del planeamiento. Por consiguiente, el esquema en esta instancia sería el siguiente:

Gráfico N° 3. Cadena de valor público
Instancia de ajuste: de los gastos a los objetivos



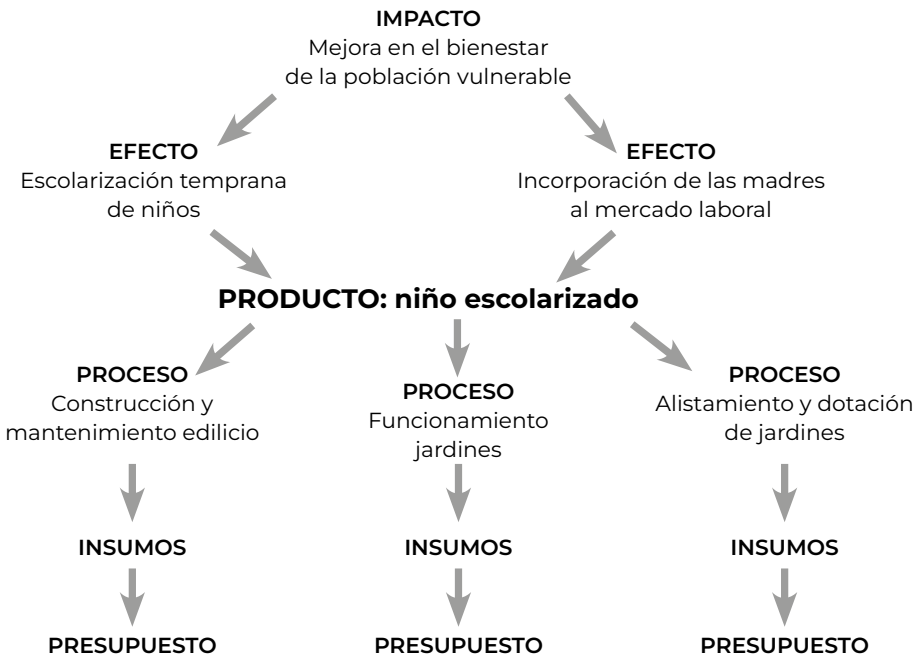
Fuente: elaboración propia sobre la base de Sotelo (2012) y de la Disposición 664/2007 del Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.

Como se puede observar, el volumen de gasto se reduce por la falta de disponibilidad de financiamiento, lo cual permite adquirir menos insumos y se traslada al resto de los eslabones de la cadena, lo que en el mediano y largo plazo afecta negativamente los resultados previstos.

La reformulación de los resultados por el sistema de planeamiento se hace necesaria, pero sólo es posible si el ejercicio de construir la CVP es realizado con cierta pericia, ya que lo deseable es que los ajustes se realicen según las prioridades de políticas definidas en el plan de desarrollo y mediatizadas por el máximo responsable político de la comunidad, de esta forma se evita que las decisiones se tomen exclusivamente con una lógica financiera.

En el siguiente gráfico se puede apreciar una identificación conceptual de la CVP de un programa de jardines maternos.

Gráfico N° 4. Jardines maternos
CVP de un Programa de Jardines Maternales



Fuente: elaboración propia.

Se puede observar cómo una vinculación entre presupuesto y planeamiento jerarquiza y pone en valor la función de conducción política, haciendo relevante la fortaleza del modelo en asistir al conductor para evaluar y readecuar la implementación del plan como consecuencia de la falta de recursos (sea en una crisis o una situación de relativa normalidad).

Por otro lado, permite la transparencia de las decisiones, comunicando adecuadamente las afectaciones en eficiencia, equidad e impactos en el desarrollo. Este modelo permite establecer los cambios necesarios en términos de producción pública que afectan las políticas, y no sólo la falta de financiamiento para comprar tal o cual insumo.

Como se verá en el apartado siguiente, la técnica de formulación presupuestaria que es adecuada para planificar, gestionar y evaluar con efi-

ciencia y eficacia estos desafíos del gobierno local es el presupuesto por programas.

4.3 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

A partir de la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional comenzó un proceso de consolidación del paradigma presupuestario por programas, vigente actualmente e internalizado normativamente por las provincias. Esto implicó la adopción de los principios, estructura y procedimientos coherentes con dicho enfoque programático y, en la mayoría de los casos, obliga a los municipios de cada provincia a adaptar su administración financiera a dicho modelo. Por tanto, el presupuesto por programas es el modelo actualmente vigente para todo el Sector Público Argentino.

Carlos Matus postula con acierto que *“cualquier ciudadano de un país puede preguntarse con razón qué papel juega en la conformación del futuro. ¿Estamos caminando hacia dónde queremos? ¿Sabemos lo que queremos? ¿Hacemos lo suficiente para alcanzarlo? El problema reside en si somos arrastrados por la fuerza de la corriente del río de los acontecimientos hacia un terminal desconocido o sabemos dónde llegar y estamos conduciendo o contribuyendo a conducir el movimiento de las cosas en esa dirección”* (Matus, 1987:5).

El presupuesto por programas es la herramienta de conducción indispensable, necesaria (pero no suficiente) para no dejarse arrastrar por las rigideces propias de la gestión municipal.

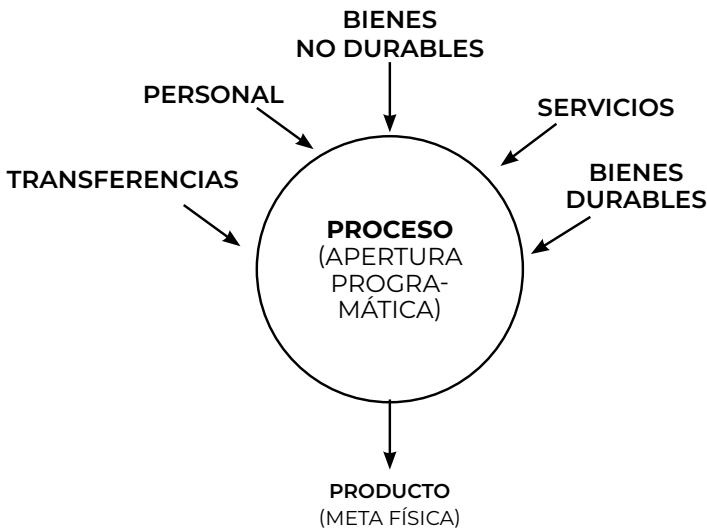
En su esencia, este paradigma implica asociar dos elementos de la CVP que usualmente se encuentran aislados: el insumo y el producto. En la práctica habitual de las administraciones públicas municipales sólo se encuentran vinculados el insumo con el gasto, lo que configura lo que se llama un “presupuesto tradicional” o también “incrementalista” asignado a cada área del gobierno municipal para la adquisición de determinados insumos.

En cambio, el esfuerzo de un presupuesto por programas se encuentra concentrado en establecer las relaciones insumo-producto. Dicho así

parecería ser una cuestión sencilla que puede ser resuelta desde la técnica. Sin embargo, la principal dificultad reside en cambiar el criterio asignativo desde las áreas (secretarías u organismos municipales) a los productos que la administración municipal ofrece a los ciudadanos.

En el siguiente gráfico se puede observar esquemáticamente la lógica asignativa del presupuesto por programas.

Gráfico N° 5. Presupuesto por programas
Relación insumo - producto



Fuente: elaboración propia.

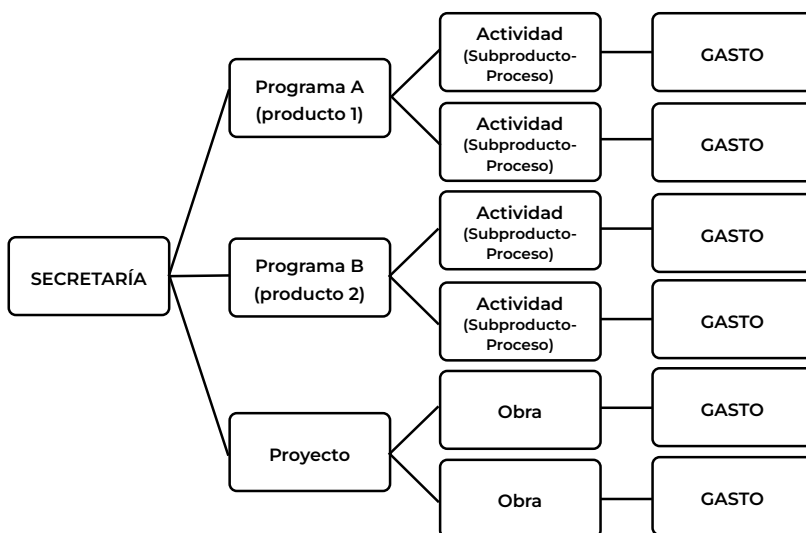
En el presente capítulo se estudiará el presupuesto por programas bajo su aspecto estructural, relativamente estático, pero en cuya matriz se identifican los principales elementos necesarios para luego realizar óptimamente la planificación y gestión presupuestaria (aspecto dinámico de la administración financiera).

4.3.1 Estructura presupuestaria por programas

La estructura presupuestaria por programas refleja tres aspectos de la organización que deben estar coordinados para una conducción por objetivos.

En primer lugar, encontramos la estructura de procesos vinculando el nivel de producción pública con la utilización de determinados insumos. Luego, la estructura de asignación de responsabilidades en dicho proceso: la orgánica municipal. Por último, la estructura presupuestaria, que amalgama ambas con la asignación financiera consistente con el nivel de producción y con un responsable de dicho gasto. De esta forma, una típica estructura presupuestaria por programas debería responder al siguiente esquema:

Gráfico N° 6. Presupuesto por programas
Estructura presupuestaria



Fuente: elaboración propia.

El presupuesto por programas intenta cerrar una brecha respecto al presupuesto tradicional identificando qué productos o servicios provee¹⁹ –clasificando los gastos “por programas”–, de modo que en el ciclo presupuestario resulta posible informar, dentro de un mismo sistema, los fines previstos y su relación con los medios.

19 Asimismo, con el uso adecuado de clasificadores presupuestarios podemos determinar para qué se gasta (clasificador por finalidad-función), quién gasta (clasificador institucional), dónde se gasta (clasificador geográfico), de dónde provienen los recursos que financian el gasto (clasificador de fuente de financiamiento), en qué se gasta (clasificador por objeto del gasto-incisos), los efectos económicos del gasto (clasificador económico), entre otros.

Mediante la estructura del presupuesto por programas, se identifican y exponen los elementos esenciales que permitan evaluar la actividad productiva del gobierno, tales como:

1. Las políticas, planes, objetivos y resultados esperados del gobierno que tengan una correlación con los productos terminales de los programas.
2. Las conexiones entre los medios y los productos a través de las relaciones de insumo-producto.
3. Las relaciones de condicionamiento entre los productos intermedios y los productos terminales.
4. Los responsables de gestionar los procesos generadores de los productos intermedios y de los productos terminales. El presupuesto por programas identifica a los responsables de cada categoría programática, por lo que queda así definida la cadena de responsabilidades internas en cada organismo o dependencia.

Todos estos elementos permiten establecer metas, realizar el seguimiento y garantizar la rendición de cuentas, no sólo desde el aspecto financiero (asegurado en un presupuesto tradicional) sino también desde el aspecto físico (cumplimiento de metas de producción pública).

4.3.2 S3P: Planificación de la acción de gobierno y formulación presupuestaria

La planificación presupuestaria por programas potencia el buen uso de recursos, los consensos para la acción y la transparencia y legitimidad del gasto. Las categorías programáticas,²⁰ como el programa, el sub-

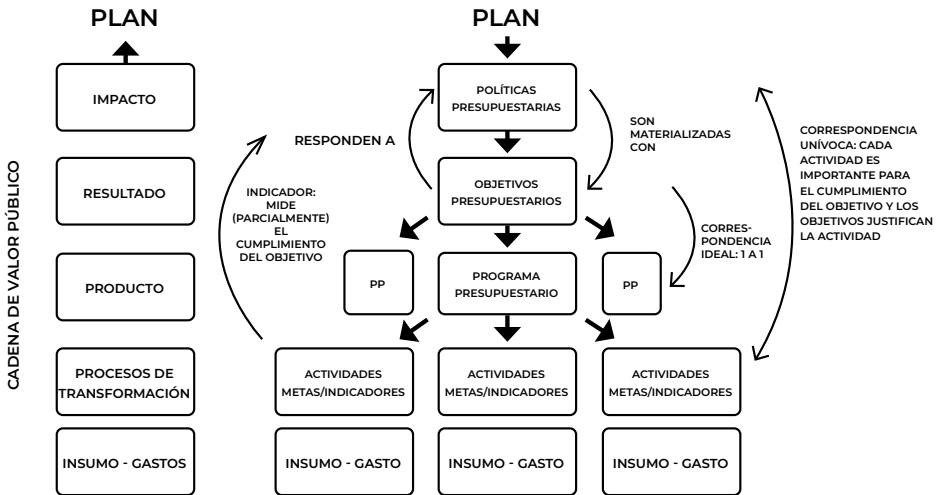
20 De acuerdo con el manual de formulación presupuestaria del Ministerio de Economía de la Nación, una de las diferencias entre las categorías programáticas es con relación a si los productos (bienes o servicios) son intermedios o finales a la institución que tiene la responsabilidad general de todos los programas a su cargo: En el caso de ser intermedios, las categorías son las actividades, que pueden ser centrales, comunes o específicas, y las obras componentes de los proyectos de inversión. Generan productos terminales, en cambio, los programas, los subprogramas y los proyectos de inversión. Estos productos terminales son los que contribuyen al cumplimiento de los objetivos y resultados planeados, sean de largo, mediano o corto plazo.

programa, la actividad o el proyecto, reflejan presupuestariamente la ejecución de un proceso productivo de bienes o servicios, una unidad organizativa pública a cargo (y responsable) de dicho proceso y los gastos necesarios para su financiamiento.

Para la ejecución de dicha planificación se requiere de un sistema que vincule el planeamiento estratégico con el operativo²¹ y el presupuestario, al que se le da el nombre de S3P (plan – programa – presupuesto).

En el grafico a continuación se puede apreciar la vinculación plan – presupuesto a través de los eslabones de la CVP y su asociación con las aperturas programáticas del presupuesto:

Gráfico N° 7. Cadena de valor y presupuesto
Vinculación de la cadena de valor (a la izquierda) con la estructura de programas (derecha)



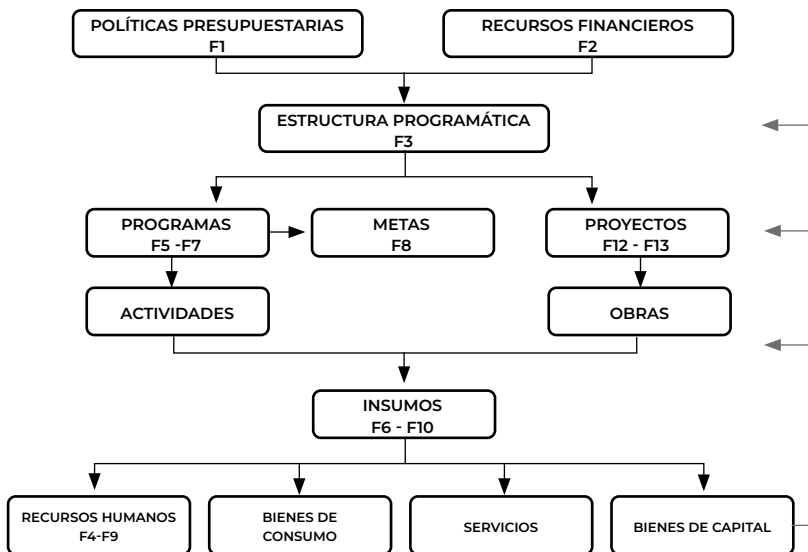
Fuente: elaboración propia.

21 Sin perjuicio de que el objeto de este capítulo es presupuestario, se hace notar que el presupuesto por programas requiere para su implementación de algún tipo de proceso de planeamiento que alimente la formulación con los objetivos estratégicos, organizacionales y operativos. De esta forma, se asegura *ex ante* el nivel de producción pública (metas físicas), que es el núcleo del proceso de formulación porque definen el producto (que luego debe ser asociado a los insumos) que satisfaga óptimamente los requerimientos del plan de gobierno.

En el proceso de planificación presupuestaria se desarrollan dos grandes etapas: una macro y otra micro. En la etapa macro, el departamento ejecutivo determina, con el escenario económico y las posibilidades de financiamiento, cuáles son las políticas presupuestarias a sostener durante el año fiscal, en congruencia con el marco legal. En la etapa micro, las secretarías establecen las metas físicas (producción pública) que permiten al Estado satisfacer las necesidades de la sociedad en términos de bienes públicos (perfectos y preferentes), bienes privados y transferencias (subsidios sociales y económicos).

Todo esto se realiza a través de “formularios” que, en un orden preestablecido, permiten a las áreas del municipio identificar los objetivos, el producto (metas), los insumos y el gasto. Un esquema simplificado de dicho proceso se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 8. Presupuesto por programas
Proceso de formulación



Fuente: Manual de Presupuesto Público, Ministerio de Economía de la Nación.

En el gráfico se puede apreciar el proceso de formulación micro en dos sentidos: descendente y ascendente. En el proceso descendente se parte de lo general (política presupuestaria del organismo) hacia lo particular

(asignación de recursos reales a cada actividad u obra). En el proceso ascendente se recorre el camino inverso: de lo particular (asignación de recursos financieros a cada actividad u obra) a lo general (asignación presupuestaria consolidada del organismo).

Una vez consolidado el requerimiento financiero del área, la secretaría de hacienda establece los límites de gasto de cada secretaría, lo que normalmente redundará en una reducción de dicho requerimiento. Este proceso se denomina “ajuste a techos” y requiere de las áreas la adecuación de su nivel de producción a la restricción presupuestaria. En un presupuesto tradicional, esto se hace con un criterio financiero,²² en el presupuesto por programas se deben considerar los efectos de los recortes en el nivel de producción pública y cómo estos afectan a los objetivos del plan de gobierno.

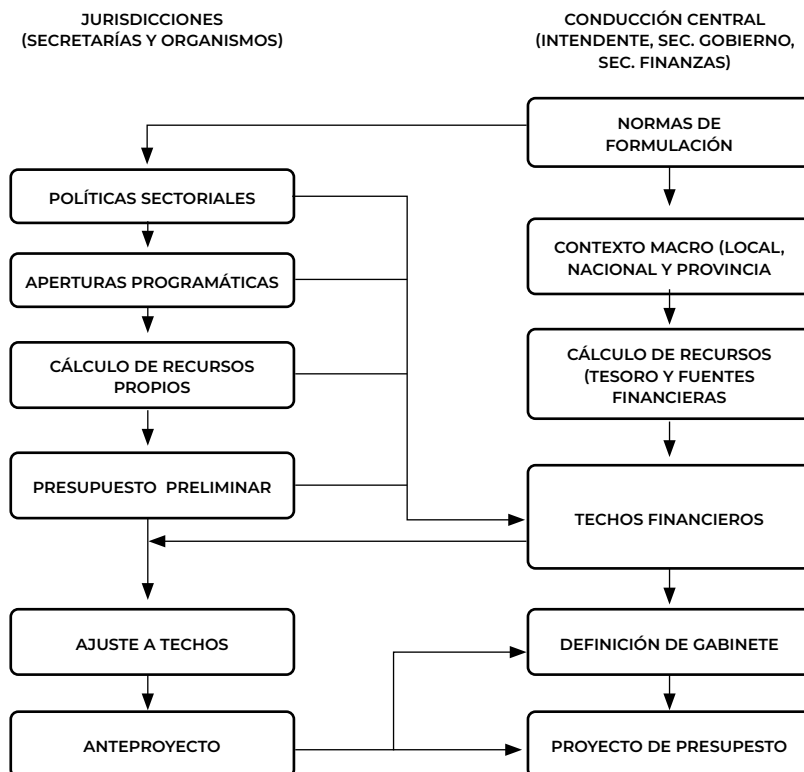
Como se puede apreciar, la formulación establece una interacción virtuosa entre las áreas del municipio que tienen la responsabilidad de brindar bienes y servicios a la población y la conducción del departamento ejecutivo, asistidos por la secretaría de hacienda, normalmente a través de su dirección de presupuesto.

En el nivel municipal de gobierno, este modelo de formulación conlleva una serie de desafíos relevantes en el proceso de cálculo de recursos y planificación del gasto.

En principio, a nivel local, la lógica de aprobación de la política fiscal sigue un orden donde primero se aprueba la ordenanza tarifaria. Dicha ordenanza determina el tipo, cantidad y temporalidad de los recursos de jurisdicción propia, que normalmente son de libre disponibilidad. Esta práctica penaliza la formulación porque hasta no tener la ordenanza aprobada no suele haber mucho énfasis en la planificación del gasto. Esta dificultad, sin embargo, es salvable porque los decisores (intendente y concejales) son locales.

22 Cuando no con un criterio político en el sentido agonal del término. O sea que los recortes se hacen indiscriminadamente, privilegiando alianzas o compromisos políticos ajenos al criterio de bienestar.

Gráfico N° 9. Presupuesto por programas
Proceso de formulación



Fuente: Manual de presupuesto público, Ministerio de Economía de la Nación.

En cambio, una gran parte del financiamiento municipal depende del cálculo de recursos y la planificación del gasto de los niveles provincial y nacional. El nivel de coparticipación de impuestos provinciales, de regalías y de fondos afectados es determinado por actores extra locales, normalmente atendiendo exclusivamente sus propios tiempos y necesidades de formulación y que, por lo tanto, someten la decisión local a un nivel de incertidumbre muy superior al de otros niveles.

Sin embargo, si se desea que el presupuesto cumpla acabadamente las funciones para las que fue concebido, debemos encontrar herramientas para superar estas limitaciones.

En lo que hace a la esfera de decisión local, se pueden incorporar modificaciones en la forma y tiempos en los que la ordenanza tarifaria es diseñada y presentada; en casi todos los casos, esto requiere una modificación de la carta orgánica. Una opción es hacerla plurianual, con lo cual se cumple con un requerimiento fundamental en el diseño impositivo como es la previsibilidad de las cargas tributarias.

Por otro lado, para abordar la cuestión de la incertidumbre extra local se puede incorporar la técnica de planeamiento por escenarios.

4.3.3 Planeamiento presupuestario por escenarios alternativos de recursos y gastos

La planificación por escenarios es un recurso valioso, que tiene el propósito de adecuar el presupuesto preliminar de cada área de gobierno a las restricciones financieras inherentes a todo proceso de formulación. Adicionalmente, en el contexto de la gestión o ejecución presupuestaria, es útil para ajustar el gasto como producto de restricciones adicionales no previstas en la etapa de planificación.

Para ello es necesario que la autoridad financiera central (secretaría de hacienda) indique los escenarios alternativos de recursos y gastos que pueden desarrollarse en el año fiscal para el cual se está formulando, coherentes con las proyecciones macroeconómicas locales y, por tanto, con el proyecto de ordenanza tributaria. Asimismo, estos escenarios deberían incluir lo que se espera razonablemente del presupuesto provincial y nacional, de acuerdo con las estadísticas y bases de datos municipales y los acuerdos programáticos con los diferentes actores políticos extra jurisdiccionales.

Con este insumo, cada secretaría debe planificar sus presupuestos con los niveles de riesgo en relación con el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Por ejemplo, se pueden planificar cuatro escenarios:

1. Deseable: los recursos disponibles van a ser superiores a los del año en curso y permitirán cumplir los objetivos de política en forma óptima.
2. Máximo: los recursos disponibles van a ser superiores a los del año en curso pero requerirán ajustes en los objetivos de política sin afectar el desempeño de los programas estratégicos.

3. Actual: los recursos disponibles van a ser iguales a los del año en curso y requerirán ajustes en los objetivos de política que afectarán el desempeño de los programas estratégicos.
4. Mínimo: los recursos disponibles van a ser menores a los del año en curso y requerirán ajustes importantes/cancelaciones en los objetivos de política donde el desempeño de los programas estratégicos va a ser muy afectado.

Los ajustes se realizan en aquellas categorías programáticas de menor prioridad estratégica. Si bien la confección de los escenarios exige un esfuerzo administrativo, no es necesario que la elaboración de cada escenario tenga que hacerse en forma muy desagregada, tanto en lo que se refiere a los conceptos de gastos como en los niveles institucionales que participan en la confección del presupuesto. Los niveles institucionales de base participarían en la confección de un único escenario, según indicaciones impartidas en la propia directiva de la secretaría de hacienda, y los dos restantes los elaborarían las instancias centrales de planeamiento y programación presupuestaria de cada secretaría. Asimismo, la programación se centraría en los insumos críticos (según relevancia económica) y el resto se formularía en forma global.

4.3.4 Presupuesto por programas orientado a resultados

Si bien el presupuesto por programas es un salto cualitativo importante respecto al presupuesto tradicional, hay un aspecto que –de acuerdo con la introducción de este capítulo– no alcanza a satisfacer: ¿cómo se puede realizar la evaluación de los efectos (*outcomes*) de la producción pública (*outputs*)? Desarrollar indicadores de resultado²³ –contenidos en el plan de desarrollo y planes sectoriales e institucionales– y asociarlos a la formulación del presupuesto convierte el presupuesto en un “presupuesto por programas orientado a resultados”.

No es una transición fácil. Puede ser asequible, en términos relativos, identificar objetivos en el momento de formulación presupuestaria,

23 Los resultados expresan cuantitativamente los objetivos (estratégicos u operativos, finales o intermedios). En la sección destinada a describir la cadena de valor público se comprende con mayor amplitud la importancia de la relación producto-resultado.

pero no resulta tan accesible conectar los recursos con los bienes y servicios producidos, y estos con los resultados o impactos alcanzados. Se pueden cuantificar los productos finales de un programa, pero la relación entre ese nivel de provisión pública y el cumplimiento de objetivos a mediano y largo plazo no es una tarea sencilla desde el punto de vista técnico, de gestión y político. En otras palabras, se puede verificar una brecha entre lo que se hace (productos) y el impacto (resultados) en términos de política pública.

Deviene de esto que el proceso requiere un esfuerzo significativo en su implementación. Aquellas instituciones que se han embarcado en este tipo de reformas lo hicieron de manera incremental y paulatina, desarrollando los sistemas paralelamente al incremento de capacidades del personal de las áreas de apoyo y de la inducción al cambio de los responsables de las áreas de política sustantiva.

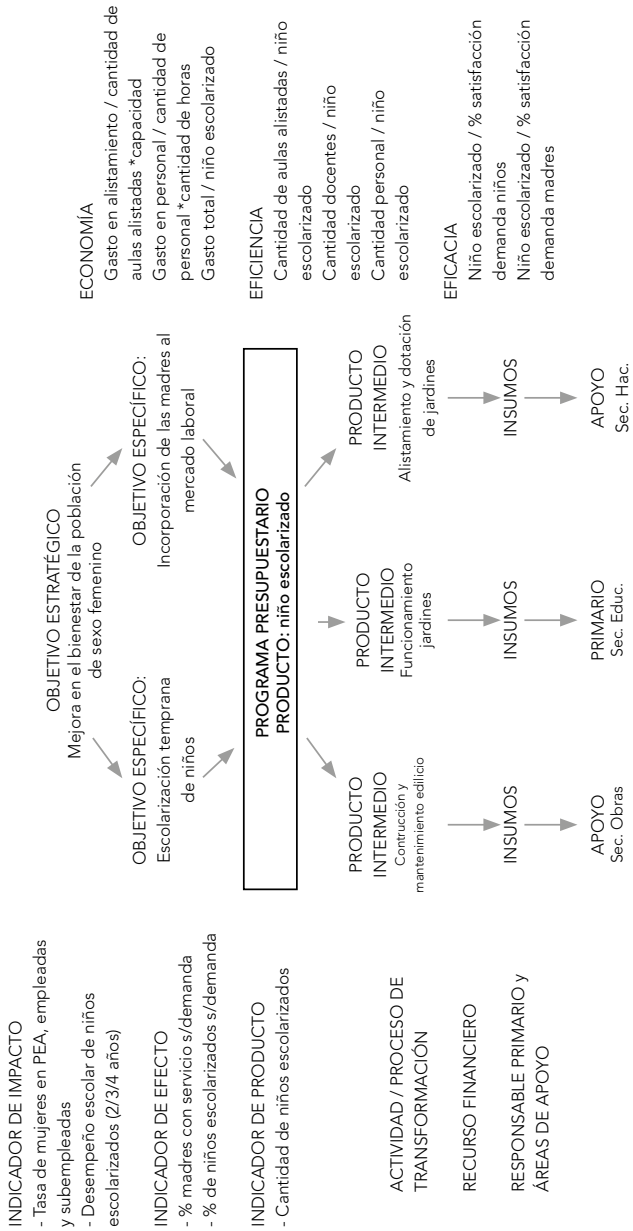
Si bien es exigente desde el punto de vista técnico y seguramente genera costos en términos de viabilidad política (costos que se deben asumir en el corto plazo cosechando los beneficios a largo plazo), el esfuerzo de relacionar los objetivos y resultados estratégicos-operativos (definidos en el sistema de planeamiento) con los productos de la estructura programática presupuestaria facilita la integración entre el planeamiento y el presupuesto, lo que jerarquiza y fortalece estos sistemas.

El presupuesto²⁴ se potencia porque se amplía y se completa su visión, que debido a la anualidad se encuentra excesivamente condicionada por el corto plazo y la restricción de recursos. A la vez, potencia el planeamiento porque fuerza a una actividad naturalmente creativa a tomar contacto con las restricciones propias de la gestión y la escasez de recursos. Asimismo, al ser el sistema presupuestario la herramienta de rendición de cuentas institucionalmente constituida, el planeamiento tiene un valioso insumo de retroalimentación respecto a la ejecución concreta en el corto plazo de los planes, programas y proyectos que afectan al mediano y largo plazo.

En el siguiente gráfico se expone el caso de jardines maternos, vinculando la cadena de valor con el presupuesto e indicadores de resultado.

24 Si se desea profundizar en el modelo de integración del plan estratégico al presupuesto, ver Martirene (2007). Asimismo, se recomienda leer el artículo de Ossorio (2007).

Gráfico N° 10. Jardines maternos
Estructura presupuestaria de un programa de jardines maternos



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, la presentación tradicional del presupuesto contesta las preguntas:

¿Quién gasta? (clasificación orgánica del gasto)

¿En qué se gasta? (clasificación por objeto y económica del gasto)

En adición, en el presupuesto por programas se añade la información:

¿Para qué se gasta? (clasificación funcional y por programas del gasto)

Y si planificamos el presupuesto por resultados:

¿Qué resultados se quiere alcanzar? (indicadores de resultados)

De esta forma, el debate presupuestario se empieza a centrar en los efectos de la actividad pública, lo cual corre los recursos del centro de atención (inputs).

4.4 LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

La aceleración del deterioro de la situación económica argentina genera tensiones fiscales, aun en el marco de las dificultades crónicas que afronta el sector público para satisfacer tanto las necesidades de provisión de bienes públicos y preferentes y de sostenimiento social en el corto plazo como de crecimiento económico y de estabilización monetaria en el mediano y largo plazo.

A esto se le suma un contexto de gradual pero sostenido empobrecimiento de los sistemas de gestión, sometidos durante tanto tiempo a la discrecionalidad, producto de las urgencias y de la alta nominalidad, lo cual agrava aún **más el fuerte sesgo cortoplacista del presupuesto.**

Si naturalmente la gestión presupuestaria en términos cualitativos se resiente, la gravedad, urgencia e imprevisibilidad a futuro de las crisis imponen necesariamente cierta ineficiencia en la asignación de recursos y, por lo tanto, un desborde cuantitativo en su ejecución, al mismo tiempo que la recaudación tributaria se resiente. Las tensiones inherentes a la gestión presupuestaria se pueden caracterizar fundamentalmente porque el compromiso entre corto y largo plazo se vuelve más intenso, lo que inclina la balanza hacia el corto plazo.

La administración de liquidez se convierte entonces en una tarea cíclica, donde las fortalezas y debilidades en la coordinación del presupuesto con los sistemas de planificación, tesorería y contaduría será fundamental.

En ese contexto, el presupuesto por programas es la herramienta que le permite al ejecutivo municipal gestionar esas tensiones intentando afectar lo menos posible el plan de gobierno. Por eso este enfoque presupuestario, una vez adoptado, se convierte en la columna vertebral de la gestión pública, porque permite adoptar decisiones en contextos inestables y de alta incertidumbre.

Una respuesta organizacional adecuada es la conformación de un comité de política presupuestaria. Esta es una innovación en términos de estructura que permite la interacción horizontal entre las unidades de política sustantiva y de apoyo en la gestión del presupuesto, con el objetivo de constituir una instancia integradora técnica de apoyo para el análisis conjunto del diseño, implementación y evaluación de todas aquellas acciones que se orienten a ese objetivo y, especialmente, para el seguimiento y control de la ejecución, evaluación y optimización del presupuesto municipal.

Este último punto nos lleva al rol del presupuesto por programas en la implementación de un proceso de reingeniería organizacional orientado a la conducción por objetivos.

4.4.1 Presupuesto por programas y optimización de la gestión pública local

Uno de los vicios más difundidos en el sector público es el hecho de que la mayoría de las estructuras orgánicas-funcionales se encuentran definidas exclusivamente en la esfera política, renunciando a cualquier intento de someterlas a un análisis normativo-institucional. Esto se hace aun a pesar del lastre que esa decisión impone a la conducción, no sólo del Estado sino de la comunidad toda.

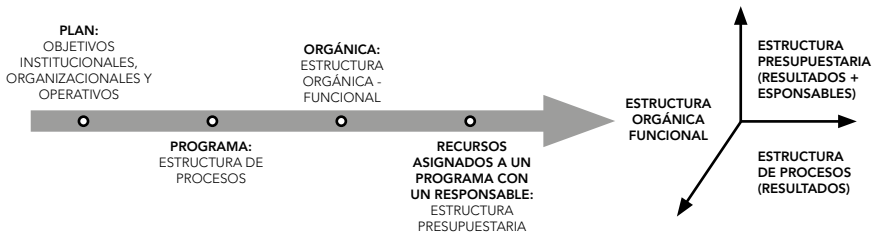
Para conducir eficazmente el gobierno, las estructuras orgánicas deben relacionarse con la planificación y con el presupuesto por programas. El principal criterio es una adecuada combinación entre los aspectos internos y externos de la organización.

Internamente, la estructura de asignación de responsabilidades debe estar vinculada con el proceso de producción. Externamente, la producción pública debe generar bienestar en la sociedad, para ello las unidades organizativas deben tener capacidad de realizar eficazmente aquello para lo cual han sido creadas en el marco de lo que esa comunidad ha establecido como sus objetivos en el plan de desarrollo y el plan institucional de largo plazo. De esta manera, la estructura orgánica se transforma en un instrumento que viabiliza las decisiones estratégicas de la organización.

Asimismo, el presupuesto es la expresión del plan de gobierno, con la asignación de recursos y los responsables de lograr los objetivos estratégicos, operativos y organizacionales. Por tanto, cuando ha sido bien diseñada, la estructura programática refleja adecuadamente los aspectos más relevantes de la gestión.

Para mostrar la consistencia entre las tres estructuras (orgánica, de procesos y programática), se muestra el siguiente esquema:

Gráfico N° 11. Presupuesto por programas y reingeniería organizacional
Del plan a la organización, de la organización al presupuesto por programas



Fuente: elaboración propia sobre la base de las presentaciones de los cursos de programación presupuestaria de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

En un diseño base cero, lo primero que hay que resolver es la estructura de procesos, para pasar luego a la estructura de mandos y, por último, a la estructura programática, que en cierto sentido integra la primera y la segunda. En la realidad de las instituciones públicas, estas estructuras no responden a un diseño base cero, sino que son el producto de decisiones tomadas por diferentes gestiones y que en los hechos pueden

ser inconsistentes e incluso algunas o todas pueden adolecer de fallas de fondo. Es necesario, entonces, rectificarlas hasta que las mismas sean funcionales a las políticas y objetivos gubernamentales.

Uno de los aspectos fundamentales en el proceso de ordenamiento de la gestión pública es el rol que les cabe a las unidades organizativas de apoyo y sustantivas. Para el logro de los resultados comprometidos en el presupuesto, no sólo es necesario que los responsables de políticas sustantivas (salud, educación, espacio público, deporte, infraestructura urbana, etc.) planifiquen resultados y sean capaces de alinear sus propias organizaciones a tal fin, sino que los organismos de apoyo a la gestión funcionen adecuadamente.

Estos organismos son, típicamente, el sistema de administración financiera (presupuesto, contaduría, tesorería), el sistema de planificación estratégica-operativa, el sistema de administración del personal, el sistema de compras y contrataciones, el sistema de gestión documental y el sistema de información de gestión.

El rol de dichos sistemas es alinearse adecuadamente a los objetivos de impacto institucional, para evitar la autorreferencia tan típicamente aceptada en la gestión pública local. Esta autorreferencia se debe, en parte, a la preeminencia que tiene el aspecto financiero sobre el físico (cumplimiento de metas de bien público) en el presupuesto tradicional. Una vez más, el presupuesto por programas es la respuesta adecuada a esta problemática.

4.4.2 Un camino hacia el presupuesto por programas orientado a resultados

Un proyecto político que se proponga consolidarse en el poder no puede dejar de lado el desafío de la reingeniería de la administración sobre bases firmes, cuya arista más compleja es redireccionar la organización estatal hacia la conducción por objetivos. Se expone a continuación una guía de una posible estrategia de implementación del presupuesto por programas orientado a resultados en la gestión pública local.

1) Importancia de la estrategia.

A nivel político, tal vez la decisión estratégica más relevante tomada por los responsables de conducir una comunidad sea el esquema de subsidiariedad adoptado y legitimado socialmente. Implica definir,

en relación con los objetivos de desarrollo local, cuál es la responsabilidad del Estado, del sector privado, del tercer sector (o asociaciones intermedias) y las familias en el logro de dichas metas. Este esquema es relativamente estable en el tiempo. La característica de la crisis es que desarticula esta decisión e impone una distribución alternativa de roles. Esto puede ser pasajero o permanente e impacta en la organización y la gestión pública de una manera determinante. La principal definición estratégica, por tanto, es dilucidar qué tan permanentes van a ser esos cambios y cómo conducir no sólo la organización estatal hacia el nuevo paradigma, sino también a la comunidad.

2) Planificar por objetivos y escenarios alternativos de recursos y gastos.

Una vez dilucidado el esquema de subsidiariedad, quedaría más o menos claro (al menos desde un proyecto político particular) cuál es el rol del sector público en esa comunidad. Del rol devienen las funciones; y de estas, la demanda de bienes y servicios que debe ser satisfecha con algún nivel de producción pública. De ahí la planificación de resultados en relación con escenarios alternativos de recursos y gastos.

3) Definir técnicamente la CVP para los bienes y servicios provistos por el sector público local.

Como los fines son alternos y los recursos escasos, es necesario definir prioridades en términos de producción pública. El primer paso es entender cuáles son las características de la cadena de valor público de cada uno de esos bienes y servicios, de forma tal de poder asignar a aquellos que generen más impacto una mayor prioridad en el gasto. A la vez, la definición de la CVP permite la identificación de los indicadores de proceso, insumo-producto y resultado necesarios para vincular el presupuesto con el planeamiento y la reingeniería.

4) Incorporar la planificación a la formulación presupuestaria por programas y resultados.

La planificación sin presupuesto es un sinsentido. No hay nada que genere más pérdida de legitimidad que promover un proceso de planificación estratégica (a nivel local, necesariamente participativa) que no tenga efecto sobre el presupuesto público. Como se expuso

en el presente capítulo, justamente el presupuesto es el plan. En la medida en que hay planeamiento estratégico, el presupuesto puede ser “por resultados”, ya que se incorporan al mismo los impactos de la institución pública en el bienestar general de la comunidad.

5) Adoptar como criterio organizacional la planificación y el presupuesto.

La organización del sector público debe estar orientada a satisfacer las necesidades de bien público definidas por la sociedad en el planeamiento estratégico. Las áreas de política sustantiva van a ser más o menos jerarquizadas o relevantes de acuerdo con su importancia relativa en la consecución de impactos a mediano y largo plazo. Asimismo, las unidades organizativas de apoyo deben alinearse a los objetivos institucionales, promoviendo mejoras organizacionales para incrementar la eficiencia, la eficacia y la economía.

6) Gestionar con el presupuesto.

Si el presupuesto se alimenta de la estrategia y del plan (o planes) de gobierno, se convierte en un instrumento útil de gestión. Nos permite tener flexibilidad, ya que, al contrario de lo que se acepta comúnmente, el presupuesto “bolsero” (tradicional: asignado a áreas, no a programas) genera la permanente sospecha de que el intendente hace lo que quiere, como quiere, para los fines que quiere. Esta falta de legitimidad genera una alta rigidez, producto de la necesidad permanente de justificar con artilugios muy poco convincentes cada modificación del presupuesto. La metodología más adecuada para adaptar el presupuesto es reflejar con claridad (a través de indicadores previamente establecidos) cuál es la afectación de bienestar (presente y futuro) como producto de atender las necesidades que una crisis impone. De esta forma, la administración de liquidez deja de ser una cuestión puramente financiera, para empezar a rotar hacia la discusión del impacto en el desarrollo local de las modificaciones presupuestarias.

7) Rendir cuentas y transparentar las decisiones.

La transparencia de las decisiones (tanto hacia adentro de la organización como hacia afuera de la misma) se encuentra íntimamente vinculada al desarrollo de un presupuesto por programas. Asociado

al punto anterior, este tipo de organización del sistema de administración financiera permite seleccionar adecuadamente el eslabón de la cadena de valor en relación con la problemática comunicacional que se le impone al decisor. Desde el nivel de ejecución del gasto, hasta la descripción de los procesos productivos y la cantidad de bienes y servicios provistos, llegando al efecto concreto logrado con esta oferta y el impacto a largo plazo, se potencia el abanico de posibilidades de comunicación al máximo.

Como se expresó *ut supra*, este proceso no es gratuito; insume tiempo, recursos y poder. Sin embargo, desde el punto de vista de la gestión presupuestaria pública, el impacto en la capacidad de gestión es determinante en tres dimensiones.

Desde la dimensión política, la conducción del conflicto encuentra un marco de legitimidad, donde se puede encauzar la participación ciudadana y alcanzar consensos entre las fuerzas políticas en relación con el nuevo proyecto de desarrollo local.

En la dimensión de la gestión pública –conducción del aparato estatal–, la planificación presupuestaria de la acción del gobierno permite la orientación estratégica de las distintas áreas del gobierno para la ejecución eficiente y eficaz de los planes, programas y proyectos públicos a través de su reordenamiento estructural, la responsabilización y la orientación a objetivos y metas.

Desde el punto de vista administrativo, incorpora nuevas capacidades para la administración de liquidez –flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias–, que permitan a la vez la búsqueda de financiamiento de corto, mediano y largo plazo.

4.5 CONCLUSIONES

(...) Tranquilo, bajo un mediodía que lo arponeaba de sol, Tseyü se dirigió a la casa de [su maestro] Chuang, y tras una reverencia le dijo:

—Maestro, he reflexionado.

—¿En qué has reflexionado? —le preguntó Chuang.

—En aquella sentencia de mi ex patrón. Estaba yo en el

centro del círculo y me pregunté: “¿desde su comienzo hasta su fin no es la vida humana un accionar constante?”. Y me respondí: “En efecto, la vida es un accionar constante”. Me pregunté de nuevo: “¿Todo accionar del Hombre no debe responder a un Fin inteligente, necesario y bueno?”. Y me respondí a mí mismo: “Tseyü, dices muy bien”. Y volví a preguntarme: “¿Cuándo se ha de meditar ese Fin, antes o después de la acción?” Y mi respuesta fue “ANTES de la acción, porque toda acción libre de toda ley inteligente que la preceda va sin gobierno y sólo cuaja en estupidez o locura”. Maestro, en este punto de mi teorema me dije yo: “Entonces, primero filosofar y luego vivir”.

Tseyü no aventuró ningún otro sonido. Antes bien, con los ojos en el suelo, aguardó la respuesta de Chuang, ignorando aún si tomaría la forma de un puntapié o de una bofetada. Pero Chuang, cuyo rostro de yeso nada traducía, se dirigió a su duraznero, arrancó el durazno más hermoso y lo depositó en la mano temblante de su discípulo.

Tal es el apólogo que le referí al Ministro X.

—No lo conocía —me dijo—. ¿En qué selección china figura esa historia?

—En ninguna —le respondí—: acabo de inventarla.

El Ministro X me hizo llegar sus felicitaciones; y ordenó, bajo cuerda, mi primer “descenso” en el escalafón administrativo.

Leopoldo Marechal, *Cuaderno de navegación*, “Primer apólogo chino”

Actualmente, los ajustes presupuestarios siguen un criterio casi exclusivamente fiscalista y, en el peor de los casos, electoralista, sin una consideración relevante hacia la afectación del bienestar y desarrollo regional y local. Esto es así toda vez que el financiamiento federal directo de programas, proyectos y obras en el nivel local refuerza el centralismo en detrimento de las provincias, lo que da como resultado un gobierno

central todopoderoso interactuando con cientos de municipios sin ninguna capacidad de fijar su propia agenda de desarrollo local y simplemente aceptando los programas “enlatados” que se implementan desde Buenos Aires.²⁵

En este contexto, las provincias (sobre todo aquellas de menor desarrollo relativo) pierden capacidades reales de planificación y gestión de políticas públicas y, por lo tanto, incidencia en la definición de los principales vectores de desarrollo regional, como la salud, la educación, la justicia y la seguridad, como así también los programas y proyectos que permitan fortalecer el capital físico y humano de sus economías.

Es por ello por lo que, en el ámbito presupuestario local, el desafío es recuperar espacios decisionales autónomos, de forma tal que el riesgo de una mayor concentración de poder por parte del nivel central de gobierno sea conjurado con una estrategia de coordinación con el nivel provincial.

Uno de los puntos clave de esta problemática es la falta de criterios objetivos y justos para distribuir la coparticipación y el financiamiento de obras públicas locales en cada jurisdicción provincial, cuyo resultado es que el intendente de una pequeña ciudad pase gran cantidad de tiempo viajando por tierra y aire para “negociar” recursos afectados, y eso, comprensiblemente, va en detrimento de la esfera de decisión local.

Obviamente, esto conlleva la necesidad de incrementar los recursos de libre disponibilidad, por un lado, pero también de lograr un equilibrio adecuado en el gasto que permita orientarlos a la satisfacción de las necesidades que esa comunidad decidió socialmente (idealmente en forma participativa directa). En consecuencia, la consolidación de un nuevo paradigma presupuestario local debe transitar dos líneas de acción.

25 No es realista suponer que las inversiones en obras de infraestructura para el desarrollo urbano sean financiadas localmente (aunque se pueden explorar nuevos modelos de colaboraciones público-privadas en su financiamiento), pero sí que el municipio sea capaz de dotar adecuadamente de equipamiento, formación e insumos a las reparticiones, de forma tal que los salarios abonados se traduzcan en capacidades organizacionales para proveer más y mejores servicios.

En primer término, nuevos ingresos fiscales²⁶ que puedan ser impulsados detectando las fuentes de plusvalía de una comunidad, ya que, aun en las crisis, hay quienes ganan (recordar la utilidad marginal decreciente como parámetro fiscal), y al mismo tiempo eliminar o morigerar los gravámenes que tengan efectos distorsivos, regresivos o anticompetitivos.

Los criterios rectores de toda reforma fiscal deberían ser asegurar ingresos equilibrados, volumen propio y un diseño impositivo que promueva tanto la equidad como la eficiencia económica. Para lograr estos objetivos, se debe actualizar la valuación de los activos justificada por variables comprobables, fundamentalmente en el impuesto inmobiliario urbano.²⁷

Asimismo, determinar cada tributo desde un criterio tanto económico como social, otorgando racionalidad a la estructura tributaria, modificando derechos y tasas irrisorias o innecesarias y suprimiendo impuestos que desincentivan actividades prioritarias.²⁸ Se deben referenciar los impuestos a la realidad circundante (de acuerdo con si recaen sobre activos fijos o móviles) y discriminar contribuyentes según conducta y capacidad fiscal.

En segundo lugar, desarrollar un ejercicio de análisis de todas las acciones públicas para evaluar la totalidad de los programas presupuestarios, y replantear los objetivos estratégicos y operativos y las estructuras administrativas existentes. Este ejercicio permitirá orientar tanto el gasto

26 Principales conclusiones de una asistencia de la Universidad Católica Argentina a la Municipalidad de Sarmiento, Chubut, en el marco de la reforma fiscal impulsada por el intendente Ricardo Britapaja en el año 2008. El equipo estuvo liderado por Gerardo Sanchis Muñoz y el autor de este artículo.

27 Si bien es cierto que en el aspecto tributario hay una gran heterogeneidad entre los municipios argentinos (de acuerdo con las atribuciones reconocidas a ese nivel de gobierno por parte de las constituciones provinciales), no hay dudas respecto a que el impuesto inmobiliario urbano debe ser una herramienta del gobierno local no sólo para generar ingresos propios, sino también para ordenar el desarrollo urbano.

28 La tasa de seguridad e higiene está entre los 11 impuestos que más recauda y tiene efecto cascada; por tanto, es distorsiva y anticompetitiva. En general, el servicio de inspección de seguridad e higiene no se realiza; y si se realiza, no se puede justificar la imposición sobre la facturación de una empresa.

corriente²⁹ como la definición del gasto de capital para generar bienestar en el corto y mediano plazo, y evaluar cuánto, cómo y con qué recursos logramos los objetivos de desarrollo local a largo plazo.

Concluimos este capítulo con la esperanza de que haya contribuido a la comprensión del presupuesto como herramienta para la conducción política de la comunidad y el logro de ganancias importantes en términos de eficiencia y eficacia en la gestión y administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.
- Capello, M. L., Giuliadori, D. e Iglesias, L. (2019). Los determinantes del empleo público en las provincias argentinas. Trabajo presentado en la LIV reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Bahía Blanca.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. ILSA, Bogotá.
- Papa Francisco (2015). *Carta Encíclica Laudato Si*. Roma, Ciudad del Vaticano.
- Iglesias, E. V. (2006). *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Linari, J. C, (2023) “El Presupuesto Participativo y la autonomía municipal”, disponible en la web de la Universidad Austral <https://www.austral.edu.ar>
- Marechal, L. (2008). *Cuaderno de navegación*. Seix Barral, Buenos Aires.
- Martirene, R. (2007). *Gestión por resultados y Presupuesto Público. Modelo de integración de un Plan Estratégico Institucional al Presupuesto Público orientado a Resultados*. XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público, Mendoza.

29 La rigidez que genera el pago de salarios es un condicionante pero también una oportunidad para poner en valor el rol de la función pública en una comunidad que tiene que recuperar los espacios de interacción comunes, el trato humano directo y la cultura del encuentro.

- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Oficina Panamericana de la Salud, Washington DC.
- Mezones, F. (2005). *El valor público en los programas sociales: una aproximación práctica*. Artículo incluido en “La Gerencia Social ante los nuevos retos desarrollo social en América Latina”, Fabián Repetto (editor). Guatemala.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. McGraw Hill, Madrid.
- Ossorio, A. (2007). *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires.
- Pigou, A. (2013). *The Economics of Welfare*. Palgrave Macmillan, UK.
- Salvia, A. y otros (2021). *Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca del impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020)*. Educa, Buenos Aires.
- Sampay, A. E. (1973). *Constitución y Pueblo*. Cuenca Editores, Buenos Aires.
- Sotelo Maciel, A.J. (2012) *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. ASIP. Disponible en línea en <http://www.asip.org.ar>
- Sen, A. (2000). *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf Inc., New York.

CAPÍTULO V

SOCIEDAD Y ESPACIO MUNICIPAL

Por Eduardo Arraiza

5.1 LA SOCIEDAD

La importancia de la sociedad como uno de los elementos componentes del estado municipal es que esa sociedad es la razón de ser del municipio. Sin ella, carecen de sentido un gobierno y una administración. En su obra *La ciencia política*, Marcel Prelot (1972) se refiere a lo que aquí denominamos sociedad como la “vida política”. Al comentar sobre la lista tipo de la Unesco para sistematizar el estudio de las ciencias políticas, Prelot se refiere a esta expresión como:

La palabra vida indica, en cambio, que en el estudio de la ciencia política, el tercer tema es la parte dinámica, opuesta a lo organizado y estabilizado por el derecho, aspecto del que se ocupa la parte titulada instituciones. De igual modo, vida contrasta con ideas por abarcar numerosos elementos no intelectuales. [...] Finalmente, vida implica, a través de la multiplicidad de aspectos, una cierta unidad del devenir político que puede reducirse a una dialéctica del poder y la fuerza, efecto ella misma del juego de fuerzas, de las influencias y de los comportamientos (Prelot, 1972).

En conclusión, la sociedad, por sus características y por su dinámica, es el elemento más heterogéneo a la hora de analizar los Estados municipales, ya que tiene múltiples dimensiones, una de las cuales es la población.

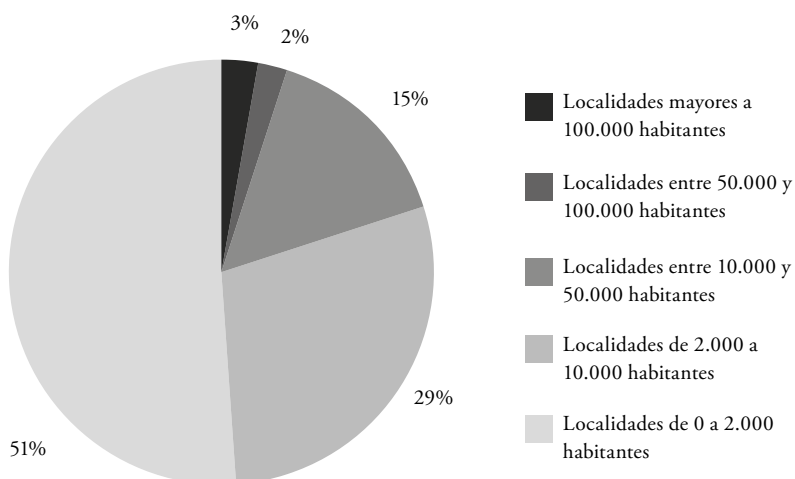
Existen diferentes formas de gobierno, aunque hay similitudes y diferencias entre ellas. Existen también formas de administrar, entre las que se pueden establecer distingos y parecidos; lo mismo sucede con el aspecto espacial de los municipios, que veremos más adelante. Pero sin lugar a dudas, el elemento que mayor disparidad aporta a los municipios es la sociedad.

Como ya fue mencionado en el Capítulo I, el principal aspecto vinculado a la sociedad y utilizado de forma generalizada en la legislación fundamental es el que tiene que ver con la población, criterio que es utilizado para determinar las categorías de municipios. Es importante realizar un análisis sobre la heterogeneidad que el elemento sociedad aporta a los municipios argentinos, incluso si dicho elemento es considerado únicamente en su dimensión poblacional.

Se impone aclarar que para analizar la dimensión local en Argentina se verifica una complicación importante: la falta de disponibilidad de estadísticas por municipio y por localidad. Los datos por localidad del censo 2010 fueron publicados recién hacia fines de 2014. Por otro lado, en las provincias que utilizan la distribución territorial de municipio-partido (lo que se aclarará más adelante en este capítulo) tienen más facilidad para trabajar con estadísticas nacionales, pero el resto de las provincias muchas veces cuenta con la información censal presentada por los departamentos provinciales, y en dichos departamentos se ubican una cantidad importante de 'estados municipales', de los que no se tiene precisión sobre su situación concreta. Por ejemplo, la provincia de Chubut posee 15 departamentos provinciales, dentro de los cuales se encuentra un número variable de municipios y comunas. La información censal del departamento de Futaleufú agrupa la información de los municipios de Esquel y Trevelin (ambos de primera categoría) y la de otros municipios de menor categoría que están dentro del mismo departamento provincial. Por esta razón, es poco identificable cuál

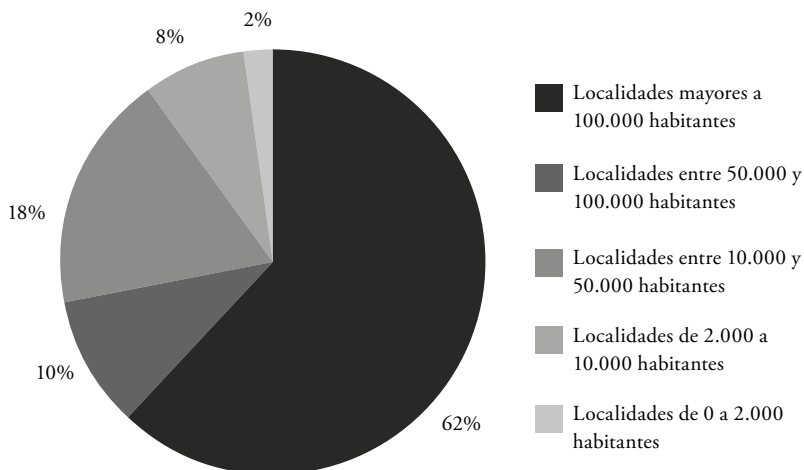
es la situación concreta de vivienda o de cobertura de servicios en un municipio en particular. Esta cuestión se ha comenzado a suplir con el desarrollo de las áreas administrativas de estadísticas provinciales, aunque con diversos resultados en lo que hace a disponibilidad de información por provincia.

Gráfico N°1. Cantidad de localidades por tamaño



En el Gráfico N°1 puede apreciarse la distribución porcentual de las localidades argentinas de acuerdo con su cantidad de población. Es notorio el alto porcentaje de localidades pequeñas. Las dos categorías inferiores, es decir, las de aquellas localidades que poseen menos de 10.000 habitantes según los datos del censo 2010, suman el 80% de las localidades argentinas, esto es, unas 1.765 localidades. Las de entre 10.000 y 50.000 habitantes son 333 localidades, lo que representa el 15% del total. Las localidades entre 50.000 y 100.000 habitantes son 56, o el 2% del total. Y las localidades de más de 100.000 habitantes son 69, o sea, el 3% del total. En total son 2.223 Estados locales de distinto tamaño, y lo más notorio es la alta concentración de población ya indicada.

Gráfico N° 2. Cantidad de habitantes por localidad



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, Censo 2010.

Esta misma información también sirve para realizar el análisis desde la perspectiva de la concentración de habitantes. En el Gráfico N°2 se advierte que el 62% de la población habita en el 3% de las localidades, que son aquellas mayores a 100.000 habitantes; o sea, más de 24 millones de personas viven en 69 localidades, mientras que sólo el 10% de la población habita en el 80% de las localidades (suma de las 2 categorías más bajas de ambos gráficos), esto es, poco menos de 4 millones de habitantes viviendo en 1.765 localidades. Por último, si consideramos un subgrupo dentro del segmento de localidades más grandes, aquellas que poseen más de 250.000 habitantes son 36 localidades, pero agrupan a más de 19 millones de habitantes. Es importante tener en cuenta estos números agregados, porque siempre que uno piense el régimen municipal argentino y la gestión municipal, o las políticas públicas diseñadas para atender sus problemas, debe concebirlo de forma tal de llegar con políticas diferenciadas a realidades complejas y distintas.

5.2 LA SOCIEDAD EN LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL FUNDAMENTAL

El concepto sociedad comprende además un conjunto de realidades y dinámicas que exceden lo meramente poblacional. En la legislación

fundamental de las provincias, los aspectos vinculados a la sociedad también están presentes en diversos artículos y capítulos. La mayoría de las LOM hacen referencia a las concesiones de servicios públicos a prestadores del ámbito no estatal, que pueden ser empresas comerciales o cooperativas (el fenómeno de las cooperativas de servicios públicos es muy común en los municipios del interior) que se encuentren habilitadas para operar en el municipio. Además, en muchos casos, tanto las LOM como las CO hacen referencia a la creación de consorcios de vecinos, con participación municipal o no, por ejemplo para supervisar la ejecución de una obra de interés general (pavimentación, iluminación, saneamiento, el arreglo de un parque o paseo público, etc.). En algunos casos la legislación prevé la creación de este tipo de figuras y la contribución directa por parte de los vecinos para financiar la obra. En otros casos, el financiamiento de la ejecución de la obra puede ser municipal, provincial o nacional, y se determina la constitución de una comisión de vecinos para darle más transparencia a dicha ejecución.

También es cada vez más común que en las CO, o en los reglamentos propios de los concejos deliberantes, se instituya la banca del vecino. Esta institución es la creación de una banca “adicional” en el Concejo Deliberante (es decir que no es parte de la cantidad de miembros del cuerpo legislativo), que se dispone para que cualquier vecino pueda solicitarla y participar de las sesiones ordinarias del Concejo. Por lo general lo hace con voz pero sin voto, y en esa oportunidad presenta algún proyecto de su autoría en el seno del Concejo. Esta institución sirve para mostrar apertura a la ciudadanía y generar un mecanismo de participación e involucramiento de la sociedad en el proceso político local.

Otras instituciones municipales consagradas en la legislación fundamental de muchas provincias tienen que ver con los derechos de iniciativa popular para proyectos de ordenanzas, la consulta popular para determinados temas de interés general y la revocatoria de mandato de las autoridades municipales en casos de mal desempeño. En todas estas figuras que se encuentran plasmadas en la legislación fundamental se requiere de la participación activa de la sociedad para decidir sobre cuestiones relevantes para la comunidad.

Existe también un aspecto de participación de la sociedad que tiene que ver con la creación y funcionamiento de las juntas vecinales. Algunas veces este concepto suele confundirse con las comisiones municipales o de fomento, nombre que en algunas provincias se utiliza para denominar la categoría más pequeña de estado municipal. En este caso se hace referencia a las juntas de vecinos que se organizan territorialmente para defender o promover sus derechos e intereses comunitarios (pueden organizarse para la obtención o prestación de un servicio público, etc.). Existen casos de municipios en los que las juntas vecinales se asocian al desarrollo concreto de una ciudad, y han sido actores fundamentales en la mejora del entorno y las condiciones urbanas, especialmente en sus vecindarios, lo que muestra nuevamente lo esencial que el elemento sociedad es a los municipios.

El caso de las juntas vecinales se encuentra muy desarrollado en la provincia de Río Negro, donde incluso a nivel de la CP se reconoce la existencia de las mismas y sus principales derechos. En la LOM se obliga a los poderes ejecutivos municipales a proponer a los concejos deliberantes una división del territorio en secciones y una reglamentación para el registro, la organización y funcionamiento de las juntas vecinales. Cada junta vecinal tiene jurisdicción sobre un determinado espacio, de acuerdo con el reglamento de cada municipio.

En el año 2005, el CIMA realizó en conjunto con la Fundación Konrad Adenauer una investigación exploratoria sobre la sociedad civil de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro. En dicha investigación se configuró un universo de instituciones que en su mayoría se encontraban listadas en el Protocolo Municipal, que era una lista de autoridades que se manejaba en la secretaría privada de la Intendencia. En aquel entonces, la ciudad contaba con aproximadamente 89.000 habitantes (los últimos datos del censo 2010 indican que Bariloche cuenta con 106.000 habitantes) y poseía 89 juntas vecinales registradas en el protocolo. En total, ese listado daba cuenta de la existencia de 726 instituciones registradas, entre autoridades municipales, asociaciones empresariales, bancos, centros profesionales, clubes de servicios, clubes deportivos, colectividades residentes, asociaciones de diverso tipo, delegaciones de organismos provinciales y nacionales, instituciones eclesiásticas y de culto, entidades educativas, ONGs y fundaciones, representaciones extranjeras, gremios, empresas de medios de comunicación, partidos políticos. Esto es una

simple muestra de la riqueza de la sociedad, de su heterogeneidad y de las diferencias que el componente “sociedad” puede aportar a la diferenciación entre un municipio y otro (CIMA, 2005).

5.2.1 El ordenamiento de la sociedad

Como ya fue mencionado en el Capítulo II – Gobierno municipal, entre las funciones tradicionales de los municipios se encuentra la regulación de la vida comunitaria, entendiéndose por ello los aspectos vinculados al abastecimiento urbano, al establecimiento de normas de tránsito urbano y a la regulación y control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias radicados en el municipio. Además de ello, otra de las funciones tradicionales tiene que ver con la potestad municipal de desarrollo urbano, que está vinculada al planeamiento urbano y la obra pública vinculada a dicho planeamiento, y especialmente al ejercicio del poder regulatorio vinculado a las obras civiles.

Estas cuestiones someten a los municipios a una interacción permanente con la sociedad, a través de sus estructuras administrativas de control, para hacer valer las normas de convivencia entre los vecinos del distrito. No obstante ello, si bien la regulación sobre las obras civiles es de órbita netamente municipal, en caso de que se suscitara un problema de medianería entre dos vecinos, el mismo sería de resolución por vía judicial, y de neto resorte provincial, sobre la base de legislación de fondo federal. En este simple caso, que se presenta de forma cotidiana en los municipios, se advierte cómo las competencias de los municipios se encuentran limitadas y subordinadas a los aspectos jurídicos generales. Ha sido práctica de algunos municipios grandes del conurbano bonaerense intentar ofrecer esquemas de solución a estos conflictos por la vía pre-judicial, ofreciendo a sus vecinos el asesoramiento y un espacio de diálogo para que puedan resolver esos conflictos de forma voluntaria y como acuerdos de partes, y no por vía de juicios que demoran mucho tiempo y generan mucho desgaste en una relación vecinal.

Todas las competencias mencionadas, tanto las tradicionales como las nuevas, son consecuencia de la legislación municipal que sanciona el Concejo Deliberante y reglamenta y ejecuta el intendente municipal. Las principales ordenanzas sobre ordenamientos de la sociedad son, por

ejemplo, las ordenanzas vinculadas a tránsito y transporte, así como a habilitación de medios de transporte público y concesión de rutas para los mismos (en el caso de las líneas de colectivos). La mayoría de los municipios también sancionan ordenanzas de habilitación de comercios e industrias, siempre fijando la distribución de competencias entre ellos y el nivel provincial. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires fija distintos niveles de habilitación o radicación industrial. Mientras que los niveles más bajos son habilitados por los municipios, para los niveles más altos se requiere el concurso del área administrativa provincial que corresponde, previo a que el municipio pueda aprobar la radicación de esa industria.

Existe otro conjunto de cuestiones que los municipios han asumido como funciones nuevas, como por ejemplo ser agentes de desarrollo económico y de desarrollo social, o velar por el cuidado del ambiente, aspecto que está directamente vinculado al elemento **espacio**. Con estas nuevas funciones se han sancionado ordenanzas que han buscado, por el lado de la promoción económica, facilitar la inserción de las industrias del municipio en mercados internacionales (esto por lo general se hizo fijando en las ordenanzas fiscales el reconocimiento en el pago de tributos locales de gastos asociados a la participación de los industriales en ferias de comercio exterior). En otros casos se ha creado a través de ordenanzas una red de centros de cuidado infantil para permitirles a las madres que trabajan dejar allí a sus niños desde los 45 días de nacidos. Otro aspecto de estas nuevas funciones es el del cuidado del ambiente, por lo que muchos municipios poseen una ordenanza de protección ambiental, o de requisitos necesarios para la instalación y desarrollo de determinadas actividades económicas. Esta regulación determina, por ejemplo, que se exijan estudios de impacto ambiental de forma previa a la construcción o instalación de determinadas obras públicas o industrias.

5.3 EL ESPACIO

El espacio es el lugar en el que toda la vida política se desarrolla, donde el gobierno y la administración ejercen sus potestades y organizan sus servicios. En Madaria (2011) puede leerse lo que destacaba el Dr. Alfonso Santiago respecto del espacio como uno de los componentes del Estado: *“El espacio debe ser estudiado desde los enfoques de las distintas geografías, el urbanismo y la ecología. La ciudad es obra de la civilización y de la cultura. La ciudad*

es la máxima expresión de la politicidad del hombre. Ciudadano es 'el que es libre'. La ciudad es el principio de vida política, de convivencia ordenada". La interacción entre espacio y ciudad es muy importante, ya que da cuenta de la relación de influencia recíproca que se establece entre ambos, la ciudad arraiga en un determinado territorio y establece un vínculo permanente con él. Patricio Randle (2000) afirma que la ciudad es el contenido y el continente; el contenido humano-social y el continente físico y edilicio. Además de ello, refiere a la creación de las ciudades a través de una analogía con el diseño y cuidado de un jardín, que no se puede hacer caprichosamente sino buscando conciliar las aptitudes naturales del sitio y la posición relativa en el espacio con las costumbres de sus habitantes, sus tradiciones, su historia, su vocación, sus expectativas futuras.

Siguiendo el razonamiento de Randle, el hombre establece una doble relación con el territorio: en primer lugar lo habita y en segundo lugar lo cultiva. Desde tiempos antiguos, el territorio y el ambiente natural que lo envuelve es un *oikos* (una casa, una morada) que acoge al hombre y, por ende, a las ciudades o municipios, pero que debe ser cultivado para que rinda y conservado para que perdure. Estos conceptos obligan a pensar el territorio organizando las actividades humanas, sin dejarlas al azar, superponiéndose y molestándose unas a otras. Y este es un aspecto central para la organización del espacio municipal, que comienza con la definición territorial que se encuentra en la legislación municipal fundamental de cada provincia.

5.3.1 Las teorías territoriales en la legislación municipal fundamental

Según la asignación de jurisdicción territorial que las provincias hacen a sus municipios, podemos mencionar la existencia de tres teorías territoriales diferentes en los regímenes municipales argentinos.³⁰ La

30 La mención a las diferentes asignaciones territoriales puede consultarse en Rosatti, Horacio D. (2006), *Tratado de Derecho Municipal*, Rubinzal Culzoni Editores, Tomo I, págs. 12 y 13. Un desarrollo más extenso del tema puede consultarse en Zuccherino, Ricardo Miguel (1992), *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*, Depalma, Buenos Aires, tomo III, págs. 13 y sig. De todas formas, a lo largo de este capítulo se harán referencias a casos particulares de organización territorial municipal, sobre la base de la experiencia propia en el trabajo con municipios en diversas provincias.

principal dificultad que se presenta para conocer cuál de las teorías territoriales aplica cada provincia es que esto no puede saberse tomando conocimiento de la CP o de la LOM de cada provincia, sino que hay que conocer el territorio y el régimen provincial para poder identificar qué tipo de distribución territorial municipal posee cada una.

Los teóricos destacan diversas ventajas y desventajas para cada una de estas teorías, las que se mencionarán brevemente cuando se expliquen sus principales características, a continuación.

5.3.2 La teoría del municipio-partido

Esta forma de distribuir el territorio provincial da como resultado una base territorial principalmente rural conjugada con espacios suburbanos y urbanos, aunque existen provincias que utilizan esta forma de asignación territorial que han “agotado” sus espacios vacíos en algunas regiones, conformando en la mayoría de los casos municipios completamente urbanizados (como por ejemplo el conurbano bonaerense). Toda la superficie provincial es distribuida entre los municipios y se asigna a la jurisdicción municipal, por ello también a veces se hace referencia a esta misma teoría como de ejidos³¹ colindantes. La suma de la superficie de los municipios es equivalente a la superficie provincial. Ya sea que se trate de los municipios completamente urbanizados, o que se trate de los que poseen amplios espacios rurales libres, la teoría del municipio-partido obliga a establecer una ciudad o localidad como cabecera del partido, que es donde se asientan las autoridades municipales. El resto son ciudades o agrupamientos poblacionales que se encuentran dentro de su jurisdicción territorial pero no albergan autoridades municipales, salvo en el caso de que se establezcan delegaciones municipales. Sucede en muchos casos que la ciudad cabecera no tiene el mismo nombre que el municipio-partido, por lo que suelen confundirse sus respectivos nombres. Por ejemplo, muchas personas podrían afirmar que no conocen General Pueyrredón (municipio), pero posiblemente conocen la ciudad de Mar del Plata, cabecera de ese municipio.

31 El término ejido, según el diccionario de la Real Academia Española deriva del latín *exitus*, salida, y significa el campo común de un pueblo lindante con él, que no se labra, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras.

Esa definición de una ciudad cabecera genera problemas de diversa índole, sobre todo cuando por razones demográficas, económicas o por su funcionalidad las ciudades no-cabecera cobran igual o mayor relevancia o desarrollo que las ciudades cabecera y, lógicamente, comienzan a pugnar por un mejor reconocimiento a sus intereses locales, que no están adecuadamente representados por las autoridades asentadas en la ciudad cabecera (en la provincia de Buenos Aires existe desde hace muchos años una gran cantidad de movimientos de vecinos que piden la división de los distritos bonaerenses, tanto en el interior provincial como en el Gran Buenos Aires).³²

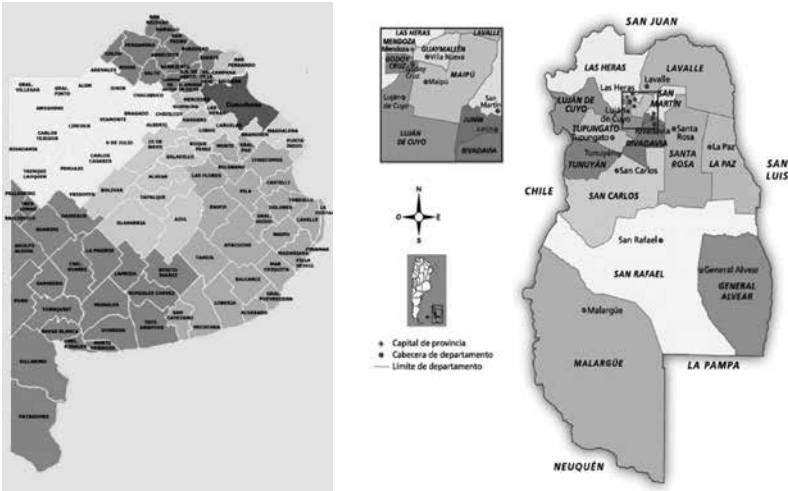
Desde el punto de vista administrativo, la ventaja de esta teoría es que todo el territorio provincial se distribuye entre los municipios, por lo que no quedan espacios que no tengan asignada una jurisdicción municipal. Esto es visto como una ventaja a la hora de ejercer un mayor y mejor control sobre las habilitaciones industriales y comerciales, ya que no caben dudas de que las mismas deben contar con habilitación municipal. En provincias donde no se utiliza esta distribución se han presentado casos en donde los establecimientos comerciales en zonas rurales funcionaban sin ningún tipo de control y habilitación, ni municipal ni provincial. Por otra parte, la desventaja de esta teoría es que se le asignan al Estado municipal espacios rurales, que no serían propios de un gobierno local, ya que según varios especialistas lo municipal se identifica más propiamente con lo urbano y con las relaciones de vecindad. La creación del municipio-partido es como forzar la generación de municipios-feudos. Esta desventaja es, según el criterio de otros especialistas, una ventaja y una forma de que los municipios puedan tener una base imponible de recursos fiscales más amplia, aunque la contraparte de esa base imponible más amplia es tener que prestar servicios diferenciados en un territorio más extenso, lo que a su vez puede generarles complicaciones (solo por citar un ejemplo se puede

32 A los efectos de contrastar lo afirmado puede consultarse diario *La Nación* (10 de septiembre 2004), "Los vecinos independentistas ya tienen su propio movimiento". Además de la nota citada, es de público conocimiento cómo la persistente protesta de los vecinos de la localidad de Lezama, provincia de Buenos Aires, logró imponer la sanción de la ley provincial N° 14.087 (el 22/12/09), que consagra la creación del municipio del Lezama, es decir, su independencia respecto del partido de Chascomús, al que pertenecía anteriormente.

mencionar el del mantenimiento de caminos rurales en los municipios que poseen un territorio rural).

Con sus ventajas y desventajas, actualmente cuatro provincias argentinas utilizan esta distribución territorial: Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan. En el caso de Mendoza y Buenos Aires existen experiencias en las que se ha avanzado en los convenios intermunicipales para la prestación de determinados servicios en localidades que por su ubicación son más eficientemente servidas desde otro municipio. Esto sería, por ejemplo, que una localidad del municipio A recibe el servicio de agua potable y saneamiento desde el municipio B. Como contraprestación, en alguna localidad del municipio B el servicio de recolección y disposición final de residuos es prestado por el municipio A. Esta es una muy buena práctica, que optimiza los costos de los servicios por proximidad y escala, aunque por otro lado exige una administración transparente y eficiente de dichos servicios, de forma que se puedan medir o calcular los costos de cada uno y establecer sobre la base de esos costos esquemas de compensación. A continuación se muestran mapas de la provincia de Buenos Aires y de Mendoza, que utilizan la distribución territorial explicada.

Imagen N° 1. Mapas de las provincias de Buenos Aires y Mendoza



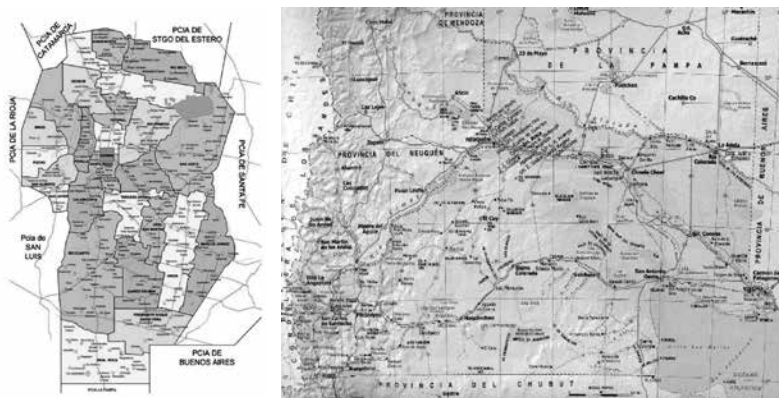
5.3.3 La teoría del municipio-ciudad

En este caso, el territorio municipal se define como resultado de las relaciones de vecindad, extendiéndose sólo hasta el ejido urbano o, como máximo, hasta donde el municipio presta servicios. Aplicar en extremo esta teoría podría significar la realización de divisiones forzadas y artificiales de zonas suburbanas que por su funcionalidad podrían estar incorporadas a un municipio. Con la aplicación de esta teoría, la base territorial que se obtendría sería principalmente urbana y en algunos casos suburbana, pero no rural. Según Zuccherino (1992), esta teoría del municipio-ciudad es la opuesta a la del municipio-partido; pero, por otra parte, es impracticable en nuestro medio, ya que implicaría someter a gran cantidad de habitantes a la jurisdicción del gobierno provincial, generalmente a mucha distancia de los ciudadanos, en vez de que ellos sean regidos por un gobierno municipal más cercano. Por otra parte, Zuccherino también esgrime un argumento económico para desestimar la tesis del municipio-ciudad. Esta teoría impide a los municipios percibir la tasa por conservación de caminos y por marcas y señales, que es una fuente de ingresos importante para los gobiernos municipales. Sin embargo, otros especialistas consideran que esta es la forma más propia de asignación territorial a los municipios, ya que el espacio municipal se asocia a lo urbano y, de esta manera, se evita que el gobierno municipal deba prestar sus servicios en un espacio tan heterogéneo, lo que supone una ventaja de esta asignación territorial.

La mayoría de las provincias argentinas utilizan esta forma de distribución territorial, que sería la forma opuesta a la del municipio-partido explicada anteriormente. En este caso, la suma de la superficie de los municipios no totaliza la superficie provincial y los municipios quedan como “islas”, rodeados por territorio provincial, salvo que el crecimiento poblacional y su consiguiente expansión territorial los transforme en municipios con ejidos colindantes. La principal ventaja, como ya fue comentado, es la de contar con un espacio más homogéneo para el desarrollo de políticas locales. Existe también la pretensión por parte de muchos municipios de provincias que utilizan esta distribución territorial de avanzar hacia un esquema de ejidos colindantes. Por ejemplo, la CP de Río Negro establece en su artículo 227: “... *tendiendo a establecer el sistema de ejidos colindantes sobre la base de la proximidad geográfica y*

posibilidad efectiva de brindar servicios municipales...”, supeditando de esta forma la existencia de ejidos colindantes a que los municipios estén en condiciones fácticas de prestar los servicios en los territorios que reclamen bajo su jurisdicción. En la Imagen N°2 se muestran mapas de la provincia de Río Negro y de la provincia de Córdoba que utilizan la distribución territorial de municipio-ciudad recién comentada.

Imagen N° 2. Mapas de las provincias de Río Negro y Córdoba



5.3.4 La teoría del municipio-distrito

Esta teoría representa una posición intermedia entre las dos mencionadas anteriormente. La base territorial así obtenida conjugaría espacios suburbanos y urbanos, dejando a un lado los grandes espacios rurales. En algunas provincias en las que se consagra este régimen territorial se busca de todas formas consolidar la tendencia hacia los ejidos municipales colindantes, es decir que, en la medida en que la evolución del poblamiento o la cercanía de algunos municipios lo ameriten, se distribuya todo el territorio provincial entre municipios, sin dejar entre ellos espacios sometidos a la jurisdicción provincial.

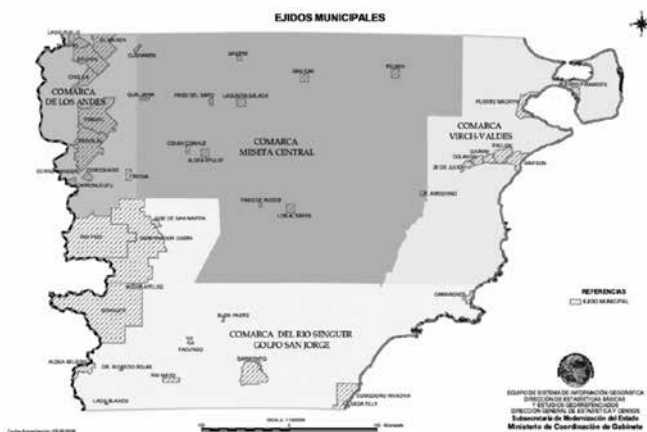
Otra característica de los regímenes municipales provinciales que utilizan esta distribución es la existencia de diferentes categorías municipales. Por esta razón se habla de un distrito, conformado por un municipio de primera categoría, que se halla vinculado funcionalmente con

Estados municipales de menor categoría, entre los cuales se establecen mecanismos de coordinación de funciones. En el caso de la provincia de Chubut, por ejemplo, donde existen cuatro categorías distintas de estados municipales, se da esta coordinación funcional entre municipios de mayor categoría y municipios de menor categoría. Solo en el caso de que la escala del servicio u obra a proveer exceda la capacidad del municipio cercano se recurre a la instancia provincial.

Esta distribución territorial en distritos es más extraña y difícil de conocer desde el análisis de la legislación. Existe también en otros países federales, como por ejemplo Alemania, según Kanitz (2006):

Las funciones públicas que superan la capacidad administrativa y financiera de un municipio solo, o resultan más efectivas cuando se las ejecuta a nivel supramunicipal, son asumidas por las llamadas uniones de municipios. Las más importantes son los distritos. [...] Los distritos son entes jurisdiccionales y están a cargo de la administración pública en un nivel entre el estado federado y los municipios. En consecuencia, sus funciones tienen doble carácter. Por un lado representan la autoridad administrativa más baja, por el otro, según art. 28 inc. 2 de la Constitución poseen el derecho –aunque debilitado– de autoadministración en asuntos supramunicipales correspondientes a su territorio (Kanitz, 2006).

Imagen N° 3. Mapa de la provincia de Chubut



En la Imagen N°3 puede observarse el tamaño de los ejidos municipales de los municipios de mayor categoría, además de una distribución territorial que la provincia realiza en comarcas.

La primera observación clara es que la superficie provincial es extensa y se intercala entre las jurisdicciones territoriales, aunque no en todos los casos, ya que hay varios municipios que poseen ejidos colindantes (en el noroeste de la provincia, o en el Valle Inferior del Río Chubut). En esos ejidos de los municipios de mayor categoría se encuentran varias comisiones de fomento, que si bien eligen sus propias autoridades, dependen funcionalmente de municipios de mayor categoría.

5.4 EL ORDENAMIENTO DEL ESPACIO

La utilización de las teorías territoriales descriptas en los apartados anteriores es una potestad de cada provincia, en tanto decide la forma en la que distribuirá la jurisdicción territorial entre sus municipios, ordenando los espacios provinciales de acuerdo con sus deseos y necesidades de política pública provincial. Pero la provincia no es la única con potestades de ordenamiento del espacio hacia adentro de su propio territorio. Tal como ya fue mencionado en el Capítulo II – Gobierno municipal, entre las funciones tradicionales de los municipios se encuentra la potestad municipal de desarrollo urbano, que está vinculada al planeamiento urbano y la obra pública relacionada con dicho planeamiento. La cuestión del planeamiento urbano y control de las obras públicas y civiles se realiza desde las ordenanzas municipales, en especial en la ordenanza que habitualmente recibe el nombre de Ordenanza de Zonificación o de Usos del Suelo.

La ordenanza de zonificación o usos del suelo establece los lugares en los que se permite desarrollar diferentes tipos de actividades, fijando para cada zona del distrito un uso predominante o exclusivo. Randle (2000) identifica diferentes usos: residencial (vivienda), comercial (locales de venta), terciario (servicios), institucional (oficinas públicas), industrial (fábricas), plantas de servicios públicos y espacios verdes (recreación y esparcimiento) o libres (zonas de reserva o futuro crecimiento). La cuestión del ordenamiento del territorio es, desde el surgimiento de las ciudades, una cuestión atendida por todas las administraciones. En el caso de los

gobiernos municipales argentinos, desde la creación de sus antecesores históricos (los cabildos), que definían zonas de vivienda y de producción primaria (la zona reservada para chacras) y las mismas eran asignadas por ordenanzas reales o normativa emanada del Cabildo local.

En el año 1933 se llevó a cabo el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, que además de declarar el interés mundial por la conservación del patrimonio arquitectónico mundial estableció ciertas pautas o criterios generales que luego fueron publicados por Le Corbusier y Josep Lluís Sert (1933-1942)³³ bajo el nombre “Carta de Atenas”, que se transformó en un clásico de consulta para el urbanismo moderno. Allí se especifican cuatro grandes aspectos o funciones de las ciudades, para las que se describe la situación, se realizan observaciones y se establecen exigencias. Estos cuatro usos son:

1. **La habitación**, es decir, el aspecto y características que deben tener los espacios urbanos destinados a la vivienda de las personas. En este sentido, se lista una serie de recomendaciones, entre las que se incluyen algunas vinculadas a los espacios mínimos y la orientación de las viviendas para garantizar aire y luz solar en cantidad y calidad, de forma de evitar los **tugurios** o zonas donde nunca llegue la luz solar.
2. **El esparcimiento**, esto es la cantidad de superficies libres y disponibles para el ocio y descanso de las personas. Cumplen también con la función de ser pulmones de las ciudades y siempre existe una tensión y una tendencia hacia su disminución, por lo que deben ser protegidos y preservados, especialmente en las ciudades más grandes.
3. **El trabajo**, es decir, el espacio urbano destinado al emplazamiento de las industrias y los lugares de trabajo de las personas. En este sentido, la Carta de Atenas da cuenta de las modificaciones que genera el maquinismo y la necesidad de disponer de espacios grandes para las industrias y alejados de las ciudades, que impo-

33 La Carta de Atenas fue redactada con motivo del IV Congreso de Arquitectura Moderna [CIAM] celebrado a bordo del Patris II en 1933 en la ruta Marsella-Atenas-Marsella. Fue publicada en 1942 por Le Corbusier y Josep Lluís Sert.

nen a las personas **trayectos desmesurados**. Recomienda reducir al mínimo posible la distancia entre los lugares de trabajo y las viviendas, y disponer de una red de infraestructura de transporte y de medios de transporte público que permita trasladar los insumos, los productos y las personas.

4. **Circulación**, es decir, los espacios destinados a la circulación de las personas. En este sentido, enfocándose principalmente en Europa, la Carta de Atenas critica la estructura edilicia de las ciudades, por haber sido ciudades amuralladas, que concentraban la mayor cantidad de viviendas dentro de sus murallas, y esto las obligó a tener calles angostas. Por otra parte, también explica cómo en varios casos las redes ferroviarias son verdaderas barreras para la circulación y el desarrollo de algunas zonas o barrios. En este aspecto, exige o reclama calles diferenciadas por usos, para transportes, para vivienda, para paseos, y definir arterias principales y secundarias.
5. **El patrimonio histórico de las ciudades** es otro aspecto que aborda este documento, promoviendo salvaguardar los valores arquitectónicos de las ciudades, siempre que signifiquen expresiones de una cultura anterior y respondan a un interés general; y cuando su conservación no implique el sacrificio de poblaciones mantenidas en condiciones malsanas.

De alguna forma, los puntos listados en la Carta de Atenas son coincidentes con las funciones tradicionales y nuevas, comentadas en el Capítulo II, y se reflejan en el conjunto de ordenanzas de los municipios que regulan diferentes aspectos de la vida local. Las principales ordenanzas vinculadas al espacio, además de la de zonificación o usos del suelo, son las que regulan aspectos vinculados a la protección del ambiente o, eventualmente, a la determinación de algún espacio del municipio como área protegida. Especialmente en los municipios-partido, de gran extensión territorial, es posible que los mismos definan alguna zona protegida, en la que están aún más limitadas las actividades antrópicas.

Existen también casos de municipios que han realizado importantes esfuerzos en planificación estratégica, que se han reflejado en planes urba-

nos integrales, que se aprueban por decreto o por ordenanza. Lo que debe darse luego, como complemento de dichos planes, es una regularidad para su revisión y una constancia para el control del cumplimiento de sus diferentes metas a lo largo del tiempo. Herramientas para la planificación del espacio existen y se conocen, sin dudas; siempre la principal falencia al respecto tiene que ver con la capacidad de control para hacer cumplir las normas, y no siempre con la inexistencia de normas.

5.5 A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis del régimen municipal argentino desde los elementos componentes de los estados municipales nos permite conocer un poco más en detalle las similitudes y diferencias entre los regímenes municipales de cada provincia. A su vez, a poco de comenzar el análisis y como ya fue adelantado en el capítulo 1, la primera conclusión que podemos obtener es que el régimen municipal argentino es un conjunto 23 regímenes municipales diferentes con algunas similitudes entre sí, sobre la base de lo establecido en los arts. 5 y 123 de la CN.

Las diferencias de asignación territorial, combinadas con los criterios para la jerarquización en categorías de estados municipales (explicadas en el capítulo 1), hacen que cada provincia posea una cantidad distinta de municipios, cantidad que obedece a la historia y devenir político-institucional de cada provincia y no es directamente proporcional a la cantidad de habitantes de la provincia. Sólo para citar algunos ejemplos, la provincia de Buenos Aires, que según datos del censo 2010 tenía más de 15 millones de habitantes, posee 135 municipios, mientras que las provincias de Córdoba o de Santa Fe, con más de tres millones de habitantes poseen 427 y 353 municipios respectivamente.

Respecto de la cantidad total de municipios del país, vuelve a presentarse la misma dificultad que para conseguir datos estadísticos a nivel país ordenados por municipio; algunas informaciones dan cuenta de un total de 2169, mientras que otros indican que son 2200 los municipios argentinos. Es difícil zanjar la discusión por la consideración que se haga de las categorías más pequeñas de estados locales, ya que algunos los consideran en el conteo total y otros no, por la diferencia de nombres que los mismos tienen.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernard, Tomás D. (1976). *Régimen Municipal Argentino*, Depalma, Buenos Aires.
- Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (2005). *Relevamiento de Instituciones de la Sociedad Civil – San Carlos de Bariloche*. Trabajo de investigación no publicado. Buenos Aires.
- Di Capua, S. (2007). *Régimen Jurídico Municipal de la Provincia de Buenos Aires*, Ediciones Centro Norte, Buenos Aires.
- García Delgado, D. (comp.) (1998). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Oficina de Publicaciones del CBC - UBA, Buenos Aires.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, INAP, Buenos Aires.
- Kanitz, H. et. al. (2006). *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.
- Le Corbusier, Sert J.L. (1933-1942). *Carta de Atenas*, en <http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/CartaAtenas.htm>.
- Madaria, E. (2011). *Política, conocimiento y acción: reflexiones del Dr. Alfonso Santiago*, EDUCA, Buenos Aires.
- Prelot, M.L. (1972). *La Ciencia Política*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Randle, P. (2000). *Aproximación a la ciudad y el territorio*, EDUCA, Buenos Aires.
- Rosatti, H.D. (2006). *Tratado de Derecho Municipal*, 1° ed., Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

LEGISLACIÓN

- Constituciones provinciales (versiones digitales desde www.infoleg.gov.ar).
- Leyes Orgánicas Municipales de las provincias (versiones digitales desde sitios web de las provincias).



CAPÍTULO VI

POLÍTICA MUNICIPAL

Por Enzo Paoletta

En este capítulo se abordará la dimensión política del municipio, centralizando el análisis en el gobierno local y los gobernantes, en su acceso al rol gubernamental y en el ejercicio de sus funciones, tanto en el ámbito del departamento ejecutivo como en los departamentos legislativos.

En ese contexto, la existencia o no de autonomía municipal, con sus realidades diversas según las normativas provinciales, marcarán los distintos tipos de procesos electivos establecidos para acceder a las funciones municipales. Las responsabilidades de los funcionarios también serán analizadas teniendo en cuenta las diferentes realidades normativas provinciales.

Con respecto a la clase dirigente, en especial aquella que es elegida democráticamente para encarar la gestión del gobierno local desde los cargos y funciones municipales –en sus dimensiones gubernamental, administrativa o legislativa–, se abordarán los aspectos vinculados al liderazgo, su naturaleza, fundamentos y legitimidad. Vinculada a esta realidad, se analizará la relación de la política con la ética, para derivar en el estudio del perfil ético del gobernante y los valores que predominan en la clase política actual.

El capítulo finalizará con el abordaje de los partidos políticos, su implicancia para la política municipal, su incidencia en las gestiones de los

gobiernos locales y su poder decisorio en la elaboración de las políticas públicas municipales.

6.1 ELECCIÓN DE INTENDENTES Y CONCEJALES

En Argentina, la mayor parte de las constituciones provinciales establece que los municipios cuenten con un Poder (o departamento) Ejecutivo encabezado por un intendente y por un Poder Legislativo compuesto por un Concejo Deliberante. Constituyen una excepción, como se observará más adelante, muchas de las denominadas comunas o comisiones de fomento, es decir, centros menores de población que cuentan en general con un único poder.

Los ciudadanos argentinos electores, según lo que establece la Ley Nacional N° 19.945, son quienes tienen la responsabilidad de elegir a los intendentes, concejales o representantes que asumirán funciones en los distintos cuerpos de gobierno locales que hay en nuestro país. Aunque en general las elecciones de nivel local coinciden con las provinciales, estas últimas pueden quedar desdobladas de las nacionales, como ocurrió con frecuencia en los últimos años. Puede ocurrir además –si las normativas electorales de los distintos distritos lo permiten– que la elección municipal se desdoble a su vez de las provinciales. Puede mencionarse aquí el antecedente de la ciudad de Mendoza en los últimos turnos electorales, cuyo gobierno local fundamentó el desdoblamiento en la necesidad de la población de concentrarse en las problemáticas locales a la hora de elegir a sus representantes.

Las características propias de los gobiernos locales y los cuerpos legislativos están dadas por las constituciones provinciales y las leyes orgánicas con las que debe regirse cada municipio, según su ubicación territorial. En caso de que la provincia otorgue la autonomía municipal, garantizada en la Constitución Nacional, existirá la posibilidad de que sea el propio municipio el que a través de una carta orgánica establezca las características particulares en lo referente a la elección de sus autoridades. No es este el caso de todas las provincias, ya que aún son cuatro las que no han incorporado a sus constituciones la autonomía municipal (Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y La Pampa).

La mayor parte de las constituciones establece la existencia de un departamento ejecutivo y uno deliberativo para todas las categorías de municipios. Las excepciones están constituidas por provincias que –para la categoría menor– indican sólo órganos colegiados (Entre Ríos, Misiones y Neuquén). Como casos aislados se observan Tierra del Fuego y Córdoba, que conceden al municipio con carta orgánica la potestad de elegir su propia forma de gobierno, y Córdoba, que también extiende la posibilidad de establecer distintos tipos de gobierno a las restantes categorías. Fernández (2001) destaca como llamativo el caso de Córdoba, cuya ley orgánica municipal permite a los municipios optar por un sistema de gobierno con concejo deliberante e intendente, o por un sistema de comisión. En todos los casos mencionados, sin embargo, se imponen algunas condiciones mínimas, tales como la elección de sus representantes (Iturburu, 2000).

Para las comunas, comisiones de fomento y otros gobiernos locales sin jerarquía municipal, la mayoría de las constituciones optan en general por delegar la determinación de la forma de gobierno a la legislatura provincial. Se constituyen en excepciones las provincias que definen para estos gobiernos una separación entre Ejecutivo y Legislativo (Santiago del Estero y San Luis, esta última para la comisión municipal) o solamente un cuerpo colegiado (Santa Fe, Jujuy) o solo un ejecutivo (Tucumán y San Luis, esta última para los centros menores) o que consideran que la determinación de la forma de gobierno es una atribución del municipio del cual dependen (Salta).

6.1.1 El caso de la provincia de Buenos Aires

Según establece la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley N° 6.769/58), “la Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de Concejal” (Decreto-Ley N° 6.769/58, art. 1). La cantidad de concejales dependerá de la población del partido, no pudiendo ser inferior a 6 ni superior a 24. El intendente y los concejales “serán elegidos directamente por el pueblo,

durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelectos”, y el Consejo Deliberante “se renovará por mitades cada dos años” (Decreto-Ley N° 6.769/58, art. 3). Los intendentes y concejales sólo podrán ser reelectos una vez, según lo establecido en la reforma de la LOM realizada en 2016. Las elecciones se realizan en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados de conformidad con lo establecido en la Ley Electoral Provincial.

6.2 RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

6.2.1 Transparencia y responsabilidad del intendente y sus colaboradores

La cuestión de la transparencia y responsabilidad de los funcionarios es mencionada en quince constituciones. A partir del exhaustivo análisis realizado por Mónica Iturburu (2000), puede hacerse una clasificación de esas menciones según la acción imperativa de las normas en cuestión:

- Obliga a los concejales, intendentes y otros funcionarios municipales a manifestar sus bienes antes de acceder a sus cargos (San Juan) y al cesar en ellos (Jujuy, San Luis, Tierra del Fuego).
- Prohíbe que el intendente, los concejales (a veces, todos los funcionarios) representen, gestionen, patrocinen o mantengan intereses privados contrarios a los del municipio, bajo sanción de destitución o exoneración (Chubut, Formosa, Salta).
- Prohíbe acumular dos o más empleos públicos (Formosa, Salta).
- Declara la incompatibilidad del cargo de intendente con todo otro cargo público (Chubut).
- Establece la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales por los actos definidos y penados por la ley y por los daños y perjuicios provenientes de la falta de cumplimiento de sus deberes (Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego).

- Somete a juicio de residencia a los funcionarios electivos y de mayor rango, por lo cual no podrán abandonar la provincia hasta después de cuatro años de terminadas las actuaciones (Tierra del Fuego).
- Indica el derecho de los vecinos (Entre Ríos) o el de los afectados de demandar ante los tribunales por la falta de cumplimiento de un deber expresamente determinado (Formosa, Santa Cruz).
- Los intendentes pueden ser removidos de sus cargos por mala conducta (Mendoza).
- Los municipios están obligados a acusar y hacer citar a juicio a los funcionarios demandados por mal desempeño de sus funciones (Chubut, Tucumán y Río Negro).
- Establece el juzgamiento en instancia oral y pública de los procesados por delitos contra el patrimonio, la administración y la fe pública municipal (Tierra Fuego).
- Prescribe la inmunidad de opinión y arresto de las autoridades municipales electas, sin perjuicio de las acciones que se inicien concluidos los mandatos o producido el desafuero (Tierra del Fuego) (Iturburu, 2000:101).

Respecto de la transparencia, Iturburu (2000) deduce de la clasificación detallada que sólo cuatro provincias obligan a los funcionarios municipales a manifestar sus bienes: una al asumir y tres al cesar en sus cargos. La más destacable es la carta de Tierra del Fuego, que incluye a todos los funcionarios con responsabilidad en el manejo y administración de fondos públicos, a sus cónyuges y personas a cargo, y sanciona la omisión de cumplimiento con suspensión del pago de emolumentos o privación del beneficio previsional. Asimismo, pocas constituciones prohíben que los funcionarios representen, litiguen o mantengan intereses privados contrarios a los del municipio o que tengan más de un empleo público, una de las cuales circunscribe esta prohibición exclusivamente al intendente municipal.

Sobre la responsabilidad de los funcionarios, algunas constituciones establecen la solidaridad con el municipio por los actos cometidos que estuvieren penados por la ley y los daños y perjuicios derivados, y otras

avanzan también sobre la omisión de cumplimiento de un deber expresamente determinado (9 en total). También en este aspecto Tierra del Fuego es la más avanzada, al implantar la revisión de la gestión pública a través de una institución de la época colonial: el juicio de residencia. Otras constituciones hacen referencia al derecho a demandar de los vecinos o de los afectados por la falta de cumplimiento de los funcionarios. Por último, un grupo reducido establece precisiones sobre la destitución y el proceso judicial de los funcionarios acusados: el requisito de aprobación de la remoción por dos tercios del Concejo Deliberante, la obligación de los municipios de acusarlos judicialmente, el juzgamiento en instancia única, oral y pública y la inmunidad de las autoridades electas.

En resumen, las prescripciones de las constituciones provinciales no estimulan el cambio de estilo de gerenciamiento. Si bien “son preocupantes las paupérrimas referencias a nuevas herramientas de gestión o la laxitud para el endeudamiento”, resalta Iturburu que “especialmente graves aparecen las omisiones sobre la responsabilidad de los funcionarios, más aun teniendo en cuenta que buena parte de las constituciones se sancionaron cuando ya era muy extendida la demanda social por mayor transparencia” (Iturburu, 2000:102).

6.2.2 El rol de contrapeso de los concejos deliberantes

Como se explicó al inicio de este capítulo, la mayor parte de las constituciones provinciales establecen para los municipios un sistema de gobierno con separación de poderes entre un órgano ejecutivo unipersonal y un órgano deliberativo colectivo y representativo de distintas fuerzas políticas. Al primero le corresponde primordialmente la función de administrar; al segundo, las funciones de legislar y controlar.

El objeto de esta división de poderes es permitir el juego de pesos y contrapesos, para lograr una gestión local más eficiente, transparente y plural (Iturburu, 2006:57). Sin embargo, “la relación entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante aparece muchas veces dominada por una concepción política estrechamente ligada al uso hegemónico del poder, muy distante ideológicamente del esquema

ganar-ganar que ha tomado fuerza en los enfoques de negociación” (Iturburu, 2006:57). Esta concepción tiene particular relevancia al momento de analizar el sistema electoral que permite elegir al intendente y a los concejales, la forma de renovación de los cargos legislativos y el comportamiento diferencial de los electores según se trate de elecciones conjuntas o exclusivamente legislativas, circunstancias que pueden derivar en combinaciones Ejecutivo-Deliberante peligrosas para la gobernabilidad.

6.2.3 El tribunal de cuentas

El control externo de las cuentas públicas municipales está previsto ya sea por un organismo provincial o por uno municipal, cuyos integrantes en muchas ocasiones deben ser democráticamente elegidos. Los tribunales de cuentas son mencionados por 20 constituciones provinciales, adoptando este órgano de control dos formas principales (Iturburu, 2000): la más numerosa (12 casos) deposita la exclusividad del control externo en el tribunal de cuentas provincial; la otra (6 casos) permite que los municipios con autonomía institucional tengan un órgano municipal de fiscalización de cuentas, en tanto el tribunal provincial conserva el control sobre los municipios que no lo hubieren constituido.

El detalle de las acciones puede clasificarse de la siguiente manera:

- **Someterse a los controles del tribunal de cuentas u organismo similar de la provincia** (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz).
- **Establecer el tribunal de cuentas municipal, en el caso de municipios con carta orgánica, y someterse a la competencia del organismo provincial**, para los municipios que no lo hubieren creado (Córdoba, Chubut, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tierra del Fuego).
- Establecer el tribunal de cuentas municipal, en caso de municipios con carta orgánica, y solicitar al organismo provincial el control de legitimidad (Río Negro).

- **Control a cargo del concejo deliberante**, salvo en caso de intervención, situación en la que el tribunal de cuentas provincial tendrá a su cargo el contralor (La Pampa).
- **Establecer tribunales de cuentas regionales**, asegurando en estos la representación de todos los departamentos (La Rioja).

6.3 GESTIÓN, LIDERAZGO Y ÉTICA: LAS POLÍTICAS MUNICIPALES

6.3.1 La capacidad de gestión y su relación con los procesos de liderazgo

El éxito de las gestiones en los gobiernos locales tiene una fuerte vinculación con las condiciones de liderazgo de los intendentes. La creatividad en la formulación de las políticas públicas y el consenso en su planificación reflejan una administración municipal con la dirección adecuada. Para esto, claro, hay que encontrar un líder con capacidad de gestión.

La palabra líder deriva de la voz anglosajona *leader*, que hace referencia a la persona que muestra a otros el camino apropiado a lo largo de un recorrido y a alguien cuya opinión influye en las decisiones políticas. Una vez castellanizada, la palabra líder sustituyó el concepto de caudillo (Llerena Amadeo y Ventura, 1997:578) y es explicada en el *Diccionario de la Lengua Española* como quien es jefe o conductor de un partido político o una organización social. El líder debe poseer la cualidad del carisma, algo que lo destaca de los demás y le permite “influir sobre ellos, atraerlos, conducirlos, orientarlos, y ello, a veces, tan sólo con una opinión, con un gesto, con una palabra, o con una actitud” (Llerena Amadeo y Ventura, 1997:578).

Ahora bien, hay quienes son líderes por su prudencia, justicia y autoridad. En este caso, Llerena Amadeo y Ventura analizan las condiciones de un liderazgo auténtico, que es aquel que “buscará constituir una elite que lo ayude en su tarea de gobernar y dé continuidad a sus ideas, a sus esfuerzos y a su acción de gobierno” y, además, “pretenderá, buscar rodearse de los mejores, su acción será dinámica y tratará de originar un movimiento que ha de fructificar en la obtención de los más

altos valores por parte de la comunidad” (Llerena Amadeo y Ventura, 1997:581).

Ambos autores insisten también en que la presencia de un líder en nada debe disminuir la capacidad que tienen todos los ciudadanos de constituir una verdadera comunidad.

6.3.2 El vínculo entre política y ética en la dirigencia y la gestión de los gobiernos locales

Cuando el hombre actúa, lo hace movido por un fin. Cuando el líder político actúa, lo hace también movido por un fin u objetivo al que desea llegar, convencido de su necesidad. Destacan Llerena Amadeo y Ventura que “toda práctica política es causada por una teoría política; esta se nutre de una ética y toda ética descansa en una antropología” (Llerena Amadeo y Ventura, 1997:39). Se advierte además, según estos autores, que toda concepción del hombre y, por ende, de la moral, tienen una raíz teológica. Incluso las más alejadas del reconocimiento de Dios, “pues ellas se apoyan en la deificación de la materia, de la raza, de la nación, de la clase o del progreso, con lo que, también, tendrán un concepto de divinidad, aunque utilicen un sustituto de Dios” (Llerena Amadeo y Ventura, 1997:39).

Puede interpretarse además que la política y la moral no son ajenas entre sí, porque “estando la política al servicio del hombre, busca un bien para este y al ser ésta su finalidad se inscribe dentro de los presupuestos y principios de la moral” (Llerena Amadeo y Ventura, 1997:41). La relación se produce, entonces, en el plano científico, y en el práctico: “En el primero, la política recibe de la moral los lineamientos fundamentales, en el segundo, la actividad del gobernante se ajusta a normas que permiten que la actividad del hombre se ciña a lo bueno y justo, y se aparte de lo malo” (Llerena Amadeo y Ventura, 1997:41).

6.3.3 Valores y virtudes: la prudencia. La prudencia política

En su análisis sobre los valores para el liderazgo, Roberto Estévez asegura que todo liderazgo se basa en valores socialmente apreciables, encon-

trándonos actualmente en un contexto de “sensibilidad postmoderna” caracterizado por un desencanto de “la razón, desconfianza de la verdad y de los bienes”. Lo propio del líder es “su capacidad para defender con competencias unos valores objetivos, apreciados en su adecuación a un ahora y un aquí concretos” (Estévez, 2008:507).

A modo de conclusión de su trabajo sobre comportamiento humano y valores, expresa Estévez que “las virtudes requieren un camino constante para alcanzarlas; la constancia es importante en la educación del liderazgo porque nos hace más libres”. La virtud, por lo tanto, “no se alcanza por asalto, toda costumbre perfectiva requiere ejercicio y continuidad, se irán armando cadenas de operaciones que vayan trabajando la costumbre para la realización de actos que me perfeccionen” (Estévez, 2008:513). La virtud será la fuerza de la libertad del individuo; su ausencia, la limitación de su libertad.

Con respecto a **la prudencia**, puede decirse que es muy propio de esta virtud elegir el bien y obrarlo. “La única garantía de la bondad de la acción humana singular la da la virtud de la prudencia; a nadie sino a ella le compete el oficio de emitir un juicio recto sobre la materia concreta agible, donde se diga cómo hay que obrar ahora”, destacaba Julio Irazusta (Díaz Araujo, 1995). El acto prudente, por lo tanto, consiste en la correcta elección “del bien”. La prudencia puede ser individual (busca el bien humano del individuo) o social (busca el bien humano de una asociación). La prudencia social, a su vez, puede ser familiar (doméstica) o política (cuando se refiere al bien común del Estado). Para Llerena Amadeo y Ventura, “el objeto de la prudencia política consiste en concluir rectamente cuáles son los medios acertados para que la acción del hombre, como miembro de la comunidad, no se desvíe del bien común, que es también su bien propio” (Llerena Amadeo y Ventura, 1997:42).

Una distinción más nos acerca definitivamente a la acción del gobernante: la prudencia política puede ser obediencial (de los gobernados) o arquitectónica (de los gobernantes). La prudencia política del gobernante es arquitectónica “porque debe obrar atendiendo al bien de toda la comunidad, y dirigirla íntegramente hacia la prosecución de ese bien” (Sampay, 1951:478).

Para adquirir la virtud de la prudencia es necesario aprehender la realidad a través de la **ciencia política**, que tiene por objeto “el estudio de los principios universales y abstractos del comportamiento del hombre como miembro del Estado” (Sampay, 1951:482). La prudencia política “es la virtud mediante la cual se aplican esos principios universales y abstractos a determinadas circunstancias, dirigiendo el concreto obrar político; dentro de ella, la prudencia política arquitectónica es la que permite dirigir el total de la comunidad política” (Sampay, 1951:482).

En coincidencia con lo anterior, destacaba Octavio Derisi que los que se consideran con vocación política, con vocación de conductores de la sociedad, deben “comenzar por estudiar la ciencia rectora de la misma, la Filosofía o Ciencia Política, para conocer los caminos rectos por donde se debe conducir a los miembros de la sociedad para lograr su fin” (Derisi, 1972:23). Deben además esforzarse “por enriquecer su voluntad con la virtud de la justicia, o sea, deben saber conducir con justicia y estar habitualmente inclinados a ajustarse a normas” (Derisi, 1972:23). De esta manera, las cualidades innatas de gobierno de los líderes, su vocación política, “enriquecida además con la virtud de la prudencia, conducirán no sólo con precisión y eficacia a los miembros de la sociedad a su fin, sino también y sobre todo, lo harán con sabiduría y justicia” (Derisi, 1972:23).

6.3.4 Valores, virtudes y políticas públicas

Las políticas públicas, destaca Emilio Graglia, “deben orientarse a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común, si no lo hacen, los planes (programas y proyectos) y las actividades estatales (del gobierno y la administración pública) no merecen llamarse políticas públicas” (Graglia, 2014:17).

En esa línea, diseñar y gestionar políticas a los fines del bien común supone “la formulación e implementación de planes (programas o proyectos) y actividades estatales que busquen el desarrollo integral del hombre en la sociedad” (Graglia, 2014:17). ¿Cuáles son esos valores y esas condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad? Para Graglia, la respuesta depende del marco teórico que se siga, y en su caso, “los valores del bien común y, consecuentemente,

del desarrollo integral, son cuatro: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad” (Graglia, 2014:17).

6.4 PARTIDOS POLÍTICOS EN LA COMUNIDAD LOCAL

6.4.1 origen y naturaleza de los partidos políticos

Uno de los elementos más importantes e indispensables de la vida política actual son los partidos políticos. En política, destaca Marcel Prelot, los agrupamientos organizados típicos son los partidos, que “al reunir un número elevado de miembros, que se someten a una disciplina, crean una fuerza que en la democracia llega al poder mediante el mecanismo de voto” (Prelot, 1994:95).

Para Llerena Amadeo y Ventura (1997), el partido político se define como “un grupo social organizado de carácter político que, en mérito a una intensa unidad de conciencia y destino, procura que sus miembros participen mediante la acción, la concertación o la oposición en el ejercicio del poder para asegurar el cumplimiento de la finalidad del Estado”.

Es a partir del siglo XIX que aparece en escena el concepto moderno de partido político. El proceso comienza con la “generalización del sufragio y toma como base los clubs que se constituyeron, en mérito a razones de clase, de lugar de origen y por último, de ideas compartidas, con motivo de la presencia en París de los diputados convocados para integrar la asamblea constituyente del año 1789” (Llerena Amadeo, 1997:571). También en los Estados Unidos funcionaban desde el siglo XVIII grupos de hombres vinculados por lazos profesionales o de amistad que se convirtieron en centros de discusiones políticas. Fueron los que prepararon el movimiento de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

6.4.2 Funciones de los partidos políticos

Los partidos políticos tienen diversas funciones (Llerena Amadeo, 1997), internas y externas, entre las que pueden mencionarse:

- A. la formación de los dirigentes y candidatos;
- B. la formulación y actualización de bases, programas y plataformas partidarias;
- C. la selección de quienes representarán al partido como candidatos en las elecciones;
- D. la obtención de recursos para financiar la actividad;
- E. el mantenimiento del orden, la unidad y la disciplina partidaria;
- F. intermediar entre la estructura social y la organización política;
- G. movilizar y ordenar a la opinión pública en apoyo de la ideología partidaria y sus candidatos;
- H. difundir la doctrina partidaria, instruyendo sobre la misma a la opinión pública;
- I. participar en el proceso electoral;
- J. apoyar y coordinar la conducción de gobierno que ejercen sus miembros y analizar con sentido crítico la que realizan sus adversarios para decidir una política de concertación u oposición (Llerena Amadeo, 1997:571).

Para Eduardo Kinen, entre las principales funciones que se les han atribuido a los partidos políticos “se pueden mencionar las de canalizar la voluntad popular, constituirse como nexos entre el gobierno y la opinión pública, seleccionar la elite dirigente que accederá a los principales cargos gubernamentales, diseñar políticas de gobierno y realizar el control de su implementación, como así también formar a la ciudadanía para el ejercicio y cumplimiento de sus derechos políticos” (Kinen, 2011:15).

6.4.3 Los partidos políticos en Argentina: Ley N° 23.298 “Orgánica de los Partidos Políticos”

Los partidos políticos son, según indica la Ley N° 23.298, “instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional”, a los que les “incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos” (art. 2).

La misma normativa estipula que la existencia de los partidos requiere de las siguientes condiciones:

- **Grupo de ciudadanos**, unidos por un vínculo político permanente.
- **Organización estable y funcionamiento reglado** por la carta orgánica de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido.
- **Reconocimiento judicial** de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

Según el artículo 7 de dicha normativa, para que a una agrupación política se le pueda reconocer su personalidad jurídico-política como partido de distrito deberá solicitarla ante el juez competente, presentando, entre otros requisitos, *“acta de fundación y constitución, que acredite la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil (4‰) del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón (1.000.000)”*.

Con respecto a la **cantidad mínima de afiliados requeridos** para el mantenimiento de la personalidad de los partidos políticos, en marzo de 2023 informaba la Secretaría de Actuación Judicial de la Cámara Nacional Electoral que, según los distritos, la cantidad de afiliados necesarios se ajusta al siguiente detalle:

Buenos Aires, 4.000 afiliados; Capital Federal, 4.000; Catamarca, 1.343; Chaco, 3.955; Chubut, 1.871; Córdoba, 4.000; Corrientes, 3.679; Entre Ríos, 4.000; Formosa, 1.906; Jujuy, 2.331; La Pampa, 1.188; La Rioja, 1.199; Mendoza, 4.000; Misiones, 3.889; Neuquén, 2.174; Río Negro, 2.349; Salta, 4.000; San Juan, 2.394; San Luis, 1.666; Santa Cruz, 1.044; Santa Fe, 4.000; Santiago del Estero, 3.214; Tierra del Fuego, 581; Tucumán, 4.000.

Como se observa, y como se destacó más arriba, en los distritos con más de 1.000.000 de electores se requiere un mínimo de 4.000 afiliados, valor definitivo que no puede incrementarse.

6.4.4 El universo de partidos políticos en la actualidad

Si se desea marcar el escenario del universo partidario en Argentina, es imposible no comenzar mencionando la matriz bipartidista PJ-UCR, “a pesar de existir incentivos sistémicos favorables al pluripartidismo” (Malamud, 2004:39). Ese histórico predominio de radicales y peronistas –por lo menos desde el inicio de la segunda mitad del siglo XX– se sostiene en el escenario político nacional sobre “la hegemonía que mantienen ambos partidos en las arenas políticas provinciales, tanto en los distritos grandes como en los medianos y pequeños” (Malamud, 2004:35).

Esto último, asegura Malamud, permite descartar “la suposición de que el predominio nacional es causado por el sesgo mayoritario del sistema electoral, que podría beneficiar a los partidos grandes al sobre representar a los distritos periféricos, en los que la UCR y el PJ obtienen un apoyo superior al de sus rivales” (Malamud, 2004:35).

Hecha esta aclaración, y partiendo de esa base, debe destacarse que en los últimos años se ha consolidado una nueva opción electoral que logró sobrevivir varias elecciones, consolidarse, y lograr que sus candidatos ocupasen los cargos ejecutivos en la CABA, la provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional: el PRO.

Ahora bien, si ampliamos la mirada a todo el sistema, a pesar de la menor representación del resto de los partidos, encontramos una realidad que abruma por su multiplicidad. Argentina tenía al 28 de septiembre de 2023 unos **45 partidos reconocidos y vigentes en el orden nacional (aquellos que son reconocidos en al menos 5 distritos provinciales)**, según el siguiente detalle, que incluye las fechas de reconocimiento:

Movimiento de Integración y Desarrollo, 07/04/1983; Partido Justicialista, 25/04/1983; Unión Cívica Radical, 31/05/1983; Partido Demócrata Cristiano, 13/06/1983; Partido Intransigente, 24/06/1983; Partido Federal, 22/07/1983; Partido Demócrata Progresista, 29/07/1983; Partido Comunista, 31/05/1983; Movimiento al Socialismo, 22/12/2014; Partido Conservador Popular, 14/09/1983; Partido Humanista, 14/08/1985; Unión Popular, 17/04/1986; Partido Nacionalista Constitucional UNIR, 09/11/1989; Movimiento Libres del Sur,

06/03/1995; Partido Frente Grande, 19/04/1995; Coalición Cívica - Afirmación para una República Igualitaria (ARI), 23/09/2002; Partido Socialista, 20/02/2003; Partido de la Victoria, 05/03/2003; Movimiento de Acción Vecinal, 31/07/2007; Izquierda por una Opción Socialista, 30/10/2007; PRO - Propuesta Republicana, 03/06/2010; Partido Unión Celeste y Blanco, 24/11/2010; Partido Solidario, 07/12/2010; Kolina, 13/06/2011; GEN, 15/06/2011; Partido de Trabajadores por el Socialismo, 11/07/2012; Partido Obrero, 31/05/2013; Instrumento Electoral por la Unidad Popular, 15/10/2013; Encuentro por la Democracia y la Equidad, 21/08/2014; Partido del Trabajo y del Pueblo, 23/09/2014; Partido de la Concertación Forja, 14/10/2014; Partido de la Cultura, la Educación y el Trabajo, 23/12/2014; Partido Fe, 06/02/2015; Partido Tercera Posición, P3P 08/06/2015; Partido Renovador Federal, 09/06/2015; Compromiso Federal, 13/05/2016; Movimiento Político, Social y Cultural Proyecto Sur, 30/09/2016; Partido del Trabajo y la Equidad, 17/05/2017; Movimiento Socialista de los Trabajadores, 15/6/18; Nueva Izquierda 21/3/19; Partido Demócrata, 22/5/19; Frente Renovador, 12/6/19; Unite por la Libertad y la Dignidad, 12/6/19; Partido Autonomista 12/6/19; Dignidad Popular, 12/6/19; Movimiento Izquierda Juventud Dignidad, 1/7/21.

Si se observa la realidad de cada provincia, y se suman los partidos políticos de distrito, el número crece. El total de **partidos reconocidos a nivel distrital** en Argentina (Cámara Nacional Electoral 2023) es de 724, según el siguiente detalle de distribución por provincia:

Buenos Aires, 83; Ciudad de Buenos Aires, 55; Catamarca, 34; Chaco, 34; Chubut, 12; Córdoba, 49; Corrientes, 43; Entre Ríos, 18; Formosa, 24; Jujuy, 30; La Pampa, 16; La Rioja, 17; Mendoza, 27; Misiones, 24; Neuquén, 24; Río Negro, 17; Salta, 39; San Juan, 27; San Luis, 24; Santa Cruz, 15; Santa Fe, 36; Santiago del Estero, 23; Tierra del Fuego, 26; Tucumán, 27.

Con respecto a los **partidos vecinalistas**, el número es más difícil de calcular, pero se estima que en Argentina hay más de 520, concentrados la mayoría en la provincia de Buenos Aires, donde con sus 135 municipios superaría actualmente los 160 partidos vecinalistas, es decir, en promedio, más de uno por municipio.

En síntesis, la cifra total de partidos en todo el territorio nacional se acerca a los 1.300, lo que lleva a analizar la cuestión de la representatividad de los partidos políticos en la actualidad.

6.4.5 La representatividad de los partidos políticos en la actualidad

Al observar la realidad argentina “se advierten numerosas dificultades de los partidos para canalizar las demandas de los ciudadanos, lo que permite hablar de una crisis de representatividad en nuestro sistema político” (Kinen, 2011:13). En ese marco, “la actuación de estas instituciones parecería limitarse a la contienda electoral, como meras maquinarias de atracción de votos que difícilmente encarnan un sistema de creencias y valores”, motivando así que su “rol arquitectónico, impulsor de políticas públicas y generador de consensos, quede relegado” (Kinen, 2011:13).

La crisis política, económica y social de 2001 provocó como consecuencia un recrudescimiento de las críticas al funcionamiento del sistema político desde amplios sectores, y para el año 2005 asegura Eduardo Kinen que “la Argentina había pasado por un proceso en el que se podía notar la consolidación de una democracia competitiva, pero que la misma no fue acompañada por una consolidación de su sistema de partidos” (Kinen, 2011:27). Destaca Kinen que “aun cuando la democracia se ha constituido como el único régimen de gobierno legítimo ante la ciudadanía, los políticos han sido afectados por una creciente pérdida de legitimidad” (Kinen, 2011:27).

Como salida superadora de ese esquema de resultado negativo para el sistema político nacional, Kinen explica que “rediseñar instituciones, legislar, gestionar ámbitos de la cosa pública y adaptarse al avance de las nuevas tecnologías de información y comunicación, como así también a una sociedad cada vez más compleja, requieren de políticos sólidamente preparados, capaces de moverse con más eficacia y eficiencia en contextos de incertidumbre y alta conflictividad” (Kinen, 2011:148). El rol de líderes y dirigentes con preparación y virtudes sólidas es fundamental en este proceso: “... mantener y fortalecer el rol protagónico que aún poseen los partidos políticos en los actuales esquemas demo-

cráticos exigirá esa preparación tanto para trabajar en el interior de los ámbitos partidarios como para enfrentar los desafíos que presentan los diferentes niveles de ejercicio del gobierno o el desempeño del rol de oposición” (Kinen, 2011:148).

BIBLIOGRAFÍA

- Derisi, O. N. (1972). “La actividad política”, Revista *Universitas* de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Reproducido en revista *Colección* (2002) Escuela de Ciencias Políticas UCA v3.
- Díaz Araujo, E. (1995). *La teoría política de Julio Irazusta*, CEPUCA Ediciones, Buenos Aires.
- Estévez, R. (2008). *Comportamiento humano y valores*, Editorial UNS- TA, Tucumán, 3º edición.
- Fernández, C. (2001). “La autonomía de los municipios argentinos”, en *Cuadernos de Economía* N° 56. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Graglia, J. E. (2014). *Políticas públicas para el desarrollo local y regional*, ACEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Iturburu, M. S. (2000). *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación.
- Iturburu, M. S. (2000). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local (2º edición)*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación.
- Iturburu, M. S. (2006). “Desarticulaciones interinstitucionales: disputas de poder entre el departamento ejecutivo y el deliberativo, y su impacto en la gobernabilidad”, en *Fortalecimiento Institucional de los Concejos Deliberantes*. Dirección Provincial de Fortalecimiento Institucional y de la Democracia.
- Kinen, E. N. (2011). *Los partidos políticos en Argentina: reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano*, Konrad Adenauer Stiftung – ACEP - Universidad Católica de Santa Fe, Buenos Aires.

- Llerena, A. J. y Ventura, E. (1997). *El orden político*, AZ Editora, Buenos Aires.
- Malamud, A. (2004). “El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia”, en *Colección* N° 15. Buenos Aires: Instituto de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCA).
- Prelot, M. (1994). *La Ciencia política*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

LEGISLACIÓN

- Cámara Nacional Electoral (2023). Partidos reconocidos al 28 de septiembre de 2023. Poder Judicial de la Nación.
- Decreto-Ley N° 6.769/58 Provincia de Buenos Aires. “Ley Orgánica de las Municipalidades”.
- Ley Nacional N° 23.298. “Orgánica de los Partidos Políticos”.



SECCIÓN II

**LA GESTIÓN MUNICIPAL
Y LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES**



CAPÍTULO VII

EL MUNICIPIO COMO GESTOR DE LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL

Por María Marta Orfali Fabre y Enzo Paoletta

PARTE I: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO

7.1 ACERCA DEL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

Los primeros intentos por definir la noción de desarrollo se remontan a mediados del siglo pasado, más precisamente al período posterior a la Segunda Guerra Mundial. La guerra había hecho estragos y aun aquellos que resultaron “ganadores” del conflicto quedaron devastados, por lo que tuvieron que emprender el sacrificado camino de la reconstrucción.

Precisamente en este contexto comienza a pensarse por primera vez en las implicancias del concepto de desarrollo. Como bien describe José Arocena (2002), las naciones beligerantes, que se dividieron en socialistas y capitalistas, iniciaron un proceso de reconstrucción que confluyó en un período de treinta años de crecimiento. No obstante ello, una parte importante de la población mundial quedaba exclu-

da de este proceso, por lo que debían, también, hacer frente a un arduo desafío de revertir esa situación marginal. Sin embargo, para estas naciones el término utilizado no fue el de reconstrucción sino el de desarrollo.

Pero ¿cómo acceder al desarrollo? La receta parecía sencilla: dejarse llevar naturalmente por las leyes planteadas racional y universalmente, con la firme creencia en que el progreso constante redundaría en la convergencia. Al respecto, Arocena señala: “(...) Es un proceso natural sometido a determinadas leyes metasociales que están referidas a procesos construidos por otros. Los países en desarrollo deben seguir una línea evolutiva cuyo punto de llegada está prefijado: la sociedad industrializada” (Arocena, 2002:16).

Dentro de este marco, surge entre las décadas del 50 y 60 la llamada Teoría de la Modernización, impulsada con énfasis desde la Comisión Económica para América Latina. Su principal preocupación recayó en cómo modificar la condición de los países en vías de desarrollo. Esta teoría sostiene la existencia de dos tipos de sociedades: la sociedad tradicional, cuya economía se basa en la explotación de materias primas, y la sociedad moderna desarrollada, sustentada en la actividad industrial. La clave para el desarrollo, es decir, el paso del primer tipo de sociedad al segundo, estaba signada por la industrialización de las materias primas, promoviéndose la sustitución de las importaciones.

El propio Raúl Prebisch —referente de la CEPAL—, como destaca Devés Valdés, afirmaba que “la política de desarrollo que propuse se orientaba hacia el establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo que permitiera superar las limitaciones del patrón anterior: esta nueva forma de desarrollo tendría como objeto principal la industrialización” (Valdés, 2003:33). Sin observar la particularidad histórica o idiosincrasia de cada pueblo, la solución para abandonar la condición de subdesarrollo estaba fundamentalmente vinculada al crecimiento económico que podría alcanzarse adoptando el modelo industrialista.

A pesar de que esta teoría supo tener grandes seguidores, también generó la reacción por parte de otros referentes latinoamericanos de la época, que fueron los fundadores de la denominada Teoría de la Dependencia.

Así, durante décadas se dieron al concepto de desarrollo numerosas definiciones que poseían un común denominador: la interpretación del desarrollo como crecimiento económico. Estas interpretaciones entendían que el desarrollo de cada país se medía a partir del PBI *per cápita*. Un aumento en este índice implicaba directamente un aumento en el nivel de desarrollo, lo que resultaba ser un claro reduccionismo económico porque, si bien el desarrollo requiere el crecimiento como condición necesaria, es insuficiente.

La incorporación del Índice del Desarrollo Humano buscó subsanar de alguna manera este reduccionismo a través de la introducción de otras dos variables más en la medición: la asistencia escolar y la esperanza de vida al nacer. A pesar de que la implementación de este índice no logra medir todas las variables tangibles e intangibles que hacen al concepto de desarrollo, el IDH significó un avance en cuanto a la búsqueda de superación del reduccionismo económico de las teorías tradicionales.

Sin embargo, aunque implicó una evolución en la interpretación del concepto de desarrollo, no fue capaz de captar la complejidad del mismo. Justamente en la advertencia de esa complejidad surge el considerado paradigma del desarrollo local, que considera el desarrollo desde los agentes, desde abajo. Lo entiende como una noción completamente multidimensional, subjetiva, cargada de valores y basada, en gran medida, en recursos intangibles.

7.2 LA VALORIZACIÓN DEL TERRITORIO

Es muy interesante para el esclarecimiento del concepto el aporte realizado por Sergio Boisier (2003), quien destaca cuatro planos que hacen a la endogeneidad del desarrollo, a saber: el plano político, que se vincula con la capacidad regional para tomar decisiones relevantes con respecto a las diferentes opciones de desarrollo, a la capacidad de diseñar políticas de desarrollo y ejecutarlas y a la de negociación; el plano económico, relacionado con la apropiación y reinversión regional de parte del excedente con el fin de diversificar la economía regional y dándole sustento a largo plazo; lo científico y tecnológico, en cuanto se vislumbra la capacidad interna del sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio; y, por último, el cultural, como matriz generadora de identidad socio-territorial.

El desarrollo debe ser comprendido, entonces, como un proceso a largo plazo con múltiples objetivos. Para este paradigma, el crecimiento económico importa al desarrollo local, pero no de manera exclusiva ni excluyente. El lugar protagónico estará ocupado por los recursos intangibles, por lo difícilmente medibles, como la confianza entre los actores, el conocimiento, etc. Enfatizará la importancia del territorio y sus recursos y el protagonismo de los actores locales.

Da lugar así a una dimensión territorial que implica la integración público-privada. De esta forma, el desarrollo es entendido como generado de abajo hacia arriba a partir de las capacidades del territorio.

Boisier define el territorio según tres características:

1. **Territorio natural:** lo da la geografía física y es el lugar donde se asienta la vida.
2. **Territorio equiparado o intervenido:** en el cual el hombre ya ha instalado obras de infraestructura y servicios y actividades productivas.
3. **Territorio organizado:** habla de la existencia de una comunidad que se reconoce como tal y que tiene como auto-referencia primaria el propio territorio y que está regulada por un dispositivo político-administrativo (Boisier, 2000:7).

Precisamente, esta visión del desarrollo impulsa la confluencia de las tres. Territorio es espacio, pero también es un lugar vivido, intervenido y organizado por el hombre. La comunidad se identifica con el territorio y actúa sobre él, organizándolo, dándose así una profunda interrelación (Boisier, 2000).

De esta manera, si bien es cierto que existe un contexto común y que, por lo tanto, hay un condicionamiento común, el mismo impacta de manera distinta en cada espacio subnacional, resaltándose así la relevancia de que los gobiernos municipales asuman el rol de agentes del proceso de desarrollo, lo que les permitirá adaptarse de una mejor manera a las exigencias del mundo globalizado. Así, Vallejos señala que "(...) debe contemplarse, como premisa fundamental, la importancia que adquieren las comunas, en un mundo donde se desdibujan, cada vez más, las fronteras físicas y socioeconómicas" (Vallejos, 2004:4).

7.3 CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL

Como ya se señaló, para que el desarrollo territorial sea integral y se prolongue en el tiempo deberá superar la noción de crecimiento económico. En este sentido, debe implicar un claro equilibrio entre tres aspectos: la eficiencia económica, la equidad y el entorno. Es decir que, como bien resalta Cotorruelo Menta, debe guiarse por múltiples objetivos, a saber: “la eficiencia en la asignación de recursos para la competitividad territorial; la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo para la cohesión social y el equilibrio del entorno medioambiental para la conservación del sistema productivo territorial” (Cotorruelo Menta, 2001:102).

Claro está, estos objetivos parecen difícilmente alcanzables de manera espontánea y necesitan de un proyecto. El desarrollo debe tener una visión, un objetivo, una estrategia. Para ello se requiere, en aras de su concreción, de dos importantes herramientas: la planificación y la gestión estratégica.

Cotorruelo Menta y Vázquez Barquero describen la planificación estratégica como:

El proceso y el cauce en el que aunar la participación de los principales agentes y actores políticos, económicos y sociales de la comunidad local, para elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo sistemático y autosostenido, construir una visión viable de su futuro común a largo plazo y seleccionar los objetivos y cursos estratégicos de la consecuente actuación prioritaria pública y privada. Implica elegir un camino a seguir y tomar decisiones estratégicas sobre el futuro del territorio y debe ser producto del consenso de los actores involucrados (Cotorruelo Menta y Vázquez Barquero, 1995:10).

Para este proceso resulta imperiosa la elaboración del diagnóstico, lo cual no implica sólo recolectar datos y sistematizarlos. Es decir, no constituye la formulación de una mera base de datos, sino que requiere una profundización mucho mayor. Deben identificarse cuáles son los actores locales; comprenderse cuál es el nivel de adhesión de los mismos

a un proyecto de desarrollo local y cuáles son sus demandas; conocerse la historia y la cultura local; e identificarse tanto las potencialidades susceptibles de ser aprovechadas como las mayores dificultades que podrían presentarse para la concreción del proyecto.

Francisco Alburquerque señala en su artículo “Metodología para el desarrollo económico local”: “La existencia de recursos en una determinada área no es condición suficiente para originar un proceso de desarrollo, ya que dichos recursos deben utilizarse de manera adecuada, y dentro de una estrategia coherente y sustentable” (Alburquerque, 1997:12). Se trata, entonces, de saber detectar los recursos existentes y los potenciales dentro de un determinado ámbito territorial para poder formular y ejecutar una adecuada propuesta de desarrollo local. Al respecto resulta sumamente esclarecedora la tipificación de recursos realizada por el mencionado autor, quien describe de manera pormenorizada los siguientes recursos, a saber (Alburquerque, 1997):

- **Recursos físicos:** a) rasgos físicos del territorio (ubicación geográfica y recursos naturales disponibles) y b) infraestructuras básicas (económicas-técnicas, sociales y medioambientales). Alburquerque realiza, asimismo, una detallada descripción de las infraestructuras.
- **Recursos humanos:** base demográfica, mercado de trabajo, rasgos culturales y valores sociales.
- **Recursos económicos y financieros:** tejido empresarial local y sistema financiero local.
- **Recursos tecnológicos:** la generación y difusión de nuevas tecnologías constituyen pilares del desarrollo, así como también la flexibilización de las nuevas formas de producción y gestión.
- **Recursos socioculturales:** entre los que se destacan el nivel de articulación y organización social; los hábitos de convivencia social; el liderazgo y elites culturales, económicas o políticas; la actitud ante las innovaciones o apego a la tradición; la valoración moral y ética ante el trabajo, la propiedad, el pago de impuestos; la solidaridad; y la asunción del riesgo emprendedor (iniciativa y creatividad).

El análisis y la detección de dichos recursos en el territorio por parte de los actores/agentes intervinientes en el proceso de planificación se

transforma en puntapié inicial muy importante. De allí la relevancia de que se involucre en el mismo a actores, tanto del sector público y privado como así también de instituciones del tercer sector, con el fin de garantizar la contemplación de distintos puntos de vista, lo que enriquece el diagnóstico y el plan.

Sin embargo, si bien el plan estratégico es de suma importancia, no basta por sí solo para alcanzar un verdadero desarrollo integral del territorio. El plan requiere estar acompañado de un proceso de gestión estratégica, entendiéndose por esta, como explican Cotorruelo Menta y Vázquez Barquero, el “conjunto de acciones destinadas a la impulsión y la coordinación sinérgica de los esfuerzos públicos y privados necesarios para desarrollar las estrategias seleccionadas y alcanzar los objetivos propuestos en la planificación estratégica” (Cotorruelo Menta y Vázquez Barquero, 1995:12).

7.4 ARTICULACIÓN DE ACTORES PARA EL DESARROLLO LOCAL. LA CREACIÓN DE AGENCIAS MIXTAS Y EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

Las agencias de desarrollo se han convertido en un instrumento importante en el proceso de promoción del desarrollo local. Costamagna y Sartarelli las definen como “organizaciones con la misión de diseñar e implementar una estrategia territorial específica, construir una agenda problemática territorial regional y buscar soluciones en un marco de complementariedad y compromiso público-privado” (Costamagna y Sartarelli, 2004:2).

Diferentes son las modalidades que las mismas han adoptado a lo largo de estos años, y ha quedado demostrado que las más exitosas han resultado aquellas en las que se ha dado una verdadera integración público-privada, garantía de su continuidad en el tiempo.

7.4.1 El asociativismo municipal como iniciativa facilitadora del desarrollo local

Las primeras experiencias de asociaciones intermunicipales en Argentina se remontan a casi veinticinco años atrás, cuando frente al proceso

de descentralización del Estado, que concedió nuevas funciones a los gobiernos locales sin un paralelo correlato en recursos, aparecen las microrregiones como una herramienta facilitadora para la ejecución de políticas públicas que permite al municipio cumplir con su nuevo rol.

Así, a lo largo de estas dos últimas décadas, dichas prácticas de cooperación municipal fueron extendiéndose en todo país, con diversas modalidades y metas. Algunas de ellas, más allá de los cambios políticos, han logrado sostenerse en el tiempo; otras, en cambio, se han ido diluyendo y permanecen sólo en discursos.

Cabe preguntar, en primer lugar, **qué es el asociativismo municipal**, ya que hablar de desarrollo local no implica referirse necesariamente al desarrollo municipal. Abonando esta idea, Alejandro Villar (2007) destaca que, en algunos casos, resulta insostenible asimilar lo local con lo municipal, como ocurre con los municipios pequeños que poseen una sociedad civil débil y escasa capacidad de gestión y que carecen de un sistema productivo propio o, asimismo, en las áreas metropolitanas.

Así, en busca de garantizar el desarrollo integral de la comunidad, se difunde la práctica de asociación intermunicipal, al facilitar tanto el aprovechamiento de las potencialidades del territorio como así también la superación de las debilidades. Se da lugar, de esta manera, a la conformación de regiones, las cuales pueden ser definidas como una formación política, económica y social entre unidades autónomas (municipios y comunas), territorialmente contiguas, con interdependencias funcionales y constituidas con el fin de promover beneficios para sus unidades miembros y sobre la base de la reciprocidad de relaciones entre ellas, obligaciones y compromisos estatuidos por consenso (Díaz de Landa, 2006). Son, por lo tanto, resalta Sergio Boisier, “un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo con total independencia de su escala” (Boisier, 2000:7).

Debe destacarse que la conformación de microrregiones no anula en absoluto el rol del municipio, sino que, por el contrario, en cierto sentido lo fortalece al permitir una mejor respuesta a las demandas de la comunidad. Al respecto, Campari y Guerrero afirman que “(...) el municipio aparece como facilitador de oportunidades y un promotor

comprometido del desarrollo urbano regional y al mismo tiempo sustentable, ya que el análisis del impacto en lo territorial y urbano se ha convertido en una necesidad impostergable” (Campari y Guerrero, 2000:1).

Diversas son las formas y modalidades que ha adoptado el asociativismo municipal –tales como asociaciones de municipios, microrregiones, entes intermunicipales, etc.–. Cada una de estas modalidades presenta sus características propias y surge producto del proceso de impulso de lo local al que se hiciera referencia, algunas promovidas de abajo hacia arriba a través del acuerdo de municipios, otras creadas desde los gobiernos provinciales o el gobierno nacional.

En Argentina, las primeras experiencias de desarrollo local se remontan a la década del 90, las cuales surgieron como respuesta a las políticas neoliberales que impulsaron la descentralización con el fin de enfrentar la urgencia fiscal. Como ya se señalara, fue una política que transfirió responsabilidades a los municipios y, sin embargo, no les otorgó los recursos necesarios. No obstante ello, muchos municipios asumieron el desafío de responder a las crecientes demandas de la comunidad con respuestas creativas.

Precisamente, una de esas respuestas fue la experiencia de asociación de municipios en aras de facilitar la promoción del desarrollo regional a partir de la cooperación entre ellos, experiencia que se vio muy extendida a fines de esa década. Numerosas asociaciones de municipios –la mayoría de ellas conformadas entre municipios chicos– fueron consolidándose alimentadas por diversos motivos, tales como la búsqueda de escalas para el desarrollo económico en un contexto competitivo global, la desconcentración provincial que se orienta a mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio, una necesidad de los gobiernos locales de negociar desde posiciones de mayor firmeza frente a otros actores, un incremento de las nuevas funciones municipales, que generan complejidades adicionales para los gobiernos locales (Cravacuore, 2006).

Asimismo, diversas son las metas perseguidas por estas asociaciones, entre las que se cuentan la promoción del desarrollo productivo, la prestación de servicios, el tratamiento de residuos, la realización de obras públicas o el impulso del turismo.

De igual manera, es posible divisar una gran heterogeneidad en la conformación de las mismas, ya sea por la cantidad de actores involucrados como así también por la manera en las que se originan. En este sentido, respecto de este último rasgo, cabe destacar que en Argentina acudimos a dos casos: regiones conformadas por acuerdos de cooperación intermunicipales (de abajo hacia arriba) y aquellas producto de políticas provinciales o nacionales que impulsaron experiencias de asociación entre municipios (de arriba hacia abajo).

Ordenando esta diversidad, Cravacuore (2006) elabora una tipografía que destaca la existencia de dos modelos básicos de entes en el asociativismo intermunicipal en Argentina: 1) los consorcios de servicios y 2) los entes microrregionales.

En lo que respecta al marco legal referido al asociativismo intermunicipal, es de destacar que si bien se han hecho algunos avances a este respecto, aún resulta limitado para facilitar y promover la cooperación entre municipios.

La incorporación en la Constitución Nacional (a partir de la reforma de 1994) de los artículos 123 –referido a la autonomía municipal en materia política, administrativa y económica– y 124 –que habilita a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social– sin duda ha brindado un marco adecuado, aunque puede estimarse no suficiente.

Yendo, entonces, al análisis de las constituciones provinciales, puede observarse que solamente algunas provincias contemplan el asociativismo municipal y, asimismo, entre ellas se observa una gran heterogeneidad en la forma en que regulan esta experiencia, a saber: 1) Jujuy, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego autorizan la firma de convenios con otros municipios para la promoción de intereses comunes; 2) Chubut, Catamarca y Chaco autorizan la firma de convenios para promover la cooperación técnica o financiera en el primer caso y la realización de obras u prestación de servicios en los dos últimos; 3) Buenos Aires prevé la conformación de consorcios para construcción de usinas eléctricas; 4) La Rioja autoriza órganos interdepartamentales (seis) para la promoción del desarrollo microrregional; 5) Río Negro, Corrientes, Neuquén y Córdoba prevén la constitución de organismos intermunicipales para fines diversos, como la construcción de obras

públicas, la prestación de servicios, la cooperación técnica y financiera (Cravacuore, 2006; Completa, 2009).

Por otra parte, se observa que no son muchas las provincias que contemplan en sus legislaciones reglamentación específica referida al asociativismo municipal. Aunque dicho marco legal parezca ser insuficiente para promover la cooperación intermunicipal, lo cierto es que, a pesar de ello, resulta una práctica que fue extendiéndose en todo el país con el paso del tiempo.

Frente a esta realidad, al reconocerse el importante papel desempeñado por las mismas, es de interés el poder reconocer los factores que favorecen a la consolidación de microrregiones, a saber:

- **Modalidad de conformación:** como ya se señaló anteriormente, pueden distinguirse fundamentalmente dos modalidades de conformación de asociaciones municipales: la modalidad horizontal y la modalidad vertical. La primera de ellas es la que surge por iniciativa de los gobiernos o comunidades locales, compartiéndose competencias; mientras que la segunda es la que es promovida por las provincias, o incluso la Nación, delegándosele competencias a la región.

Cabe aclarar que el primero de los casos es el que más se adapta a la noción de microrregiones, entendiendo por ellas, como describe Villar:

(...) nuevo ámbito de planificación regional (...) su principal característica no hay que buscarla en la extensión del territorio que abarca sino en la constitución desde abajo que las originó. De esta manera, la conformación de microrregiones obedece a una lógica regional o microrregional que proviene de los actores locales que establecen los contornos de la región en base a sus propias definiciones territoriales tratando de escapar a los mandatos de las jurisdicciones establecidas (Villar, 2013:6).

De manera general, podría afirmarse que esta modalidad, al surgir como iniciativa de los propios actores locales, suele gozar de mayor sostenibilidad, al ser capaz de generar identidad por parte de la población de la región. Al respecto, es pertinente hacer referencia a la descripción que hace Augusto Franco sobre el término sostenibilidad:

En general, se confunde sostenibilidad con durabilidad de un ente y proceso. Dícese que un ente o proceso económico, social, cultural, político, ambiental o físico-territorial es sostenible cuando se mantiene de forma continua a lo largo del tiempo, es decir, cuando este ente o proceso es durable. Sin embargo, la durabilidad es una consecuencia de la sostenibilidad. Si un sistema es sostenible será también durable, ya que es capaz de auto-organizarse, de reproducirse y de autogenerar las condiciones para su continuidad (Franco, 2000:3).

Podría decirse, entonces, que cuando el proceso de integración nace de la voluntad de los involucrados, se garantiza un mejor conocimiento de las necesidades y demandas locales y un mayor reconocimiento tanto de los lazos históricos/geográficos de la región como así también de sus potencialidades, lo que da lugar a un más hondo sentimiento de pertenencia de la comunidad a la microrregión, condición necesaria para otorgarle sostenibilidad.

Claro está que es imposible hacer una generalización sobre este tema sin riesgos de cometer el error de desestimar algunos casos de asociación de municipios impulsados desde gobiernos centrales que son muy respetuosos de las particularidades regionales, siendo capaces de promover sólidas vinculaciones. No obstante esta aclaración, la observación de las experiencias demuestra que cuando la microrregión se inicia por el acuerdo de actores territoriales son mayores las posibilidades de perdurabilidad en el tiempo.

- **Actores involucrados y forma de articulación:** como se mencionara, existen diversos tipos de asociaciones municipales: los consorcios de servicios o entes microrregionales; las microrregiones en zonas metropolitanas, las microrregiones entre pequeños municipios que buscan evitar el inframunicipalismo,³⁴ etc.

34 “Se trata de aquellos en los que tamaño del municipio es relativamente pequeño y que, por lo tanto, poseen una sociedad civil reducida y débil, una pobre capacidad de gestión y una escasa presencia de instituciones del sistema de educación superior y del científico-tecnológico, a la vez que carecen de un sistema productivo propio, en tanto el que poseen es parte de uno mayor” (Villar, 2007:162).

En la mayoría de las experiencias los municipios se constituyen en el actor protagónico de dichos procesos asociativos. A pesar de ello, en muchas de estas asociaciones se suman otros actores, lo que es bueno y necesario que así sea.

Con el fin de alcanzar el desarrollo de una sociedad local se requiere del actor vinculado a la noción de desarrollo. Este actor, llamado en el lenguaje del paradigma del desarrollo endógeno agente, es quien se encuentra verdaderamente comprometido con el desarrollo de la sociedad local. Así, destaca Arocena, “[e]l actor-agente del desarrollo local cuidará el equilibrio del medio natural, someterá las iniciativas del desarrollo al interés local, tratará de adaptar las tecnologías a las características de los sistemas locales de producción” (Arocena, 2002:45). Esta definición posee un carácter dinámico, pues pone el énfasis en las acciones y propuestas del actor en pos del mejor aprovechamiento de las potencialidades y recursos locales, impulsando el desarrollo de la sociedad de la cual es parte y partícipe (Arocena, 2002).

Precisamente, la asociación de municipios otorga mayores posibilidades de contar con más actores involucrados con el proceso de desarrollo. Es necesario, entonces, identificar dichos actores y hacerlos parte del proyecto, teniendo en cuenta no sólo a los actores del sector público, sino también del sector privado y de las instituciones intermedias, en pos de garantizar una adecuada representatividad de la comunidad regional.

Realizado ello, la complejidad radicaré, luego, en la lógica de articulación entre dichos actores/agentes. Javier Marsiglia lo describe así:

La articulación de actores para el desarrollo local podría definirse como un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores-agentes de desarrollo de un territorio, en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, aunque puestos en situación de cooperar. Implica la identificación del interés o del bien común, lo que se puede lograr en base a instancias de negociación, donde se establecen reglas de juego, en un marco de relaciones de poder que admiten cierta flexibilidad y que pueden cambiar en el tiempo (Marsiglia, 2010:5).

Partiendo de dicha premisa, los principales obstáculos que pueden observarse en la articulación de actores/agentes en un proceso de desarrollo microrregional están ligados, en primer lugar, a la falta de experiencia de los gobiernos locales en trabajar en forma mancomunada con otros municipios, lo que origina localismos que conspiran contra el proyecto. En segundo lugar, con las cuestiones de políticas partidarias, que provocan diferencias entre los líderes de los gobiernos locales, interfiriendo en la agenda y funcionamiento del ente microrregional. En tercer lugar, en algunas ocasiones, al escaso involucramiento del sector privado, que no se apropia del proyecto por considerarlo exclusivo del ámbito estatal. Por último, como afirma Cravacuore, "... resulta habitual que en los entes microrregionales, un municipio ejerza una influencia mayor sobre los de menor tamaño" (Cravacuore, 2006:7).

Por todo lo mencionado anteriormente, se presenta verdaderamente importante, en aras de garantizar el éxito en el proceso de asociativismo municipal, que se produzca sobre la base de la articulación público/privada, con la participación de actores políticos, económicos, sociales y culturales. Sólo así será posible superar el riesgo de la politización de las iniciativas y de la irrupción de localismos.

Evidentemente, la falta de una adecuada articulación entre los actores involucrados va en desmedro de una apropiada planificación estratégica y, consecuentemente, de la sustentabilidad en el tiempo. Una adecuada representación de todos los actores relevantes para la comunidad microrregional, como así también la sólida articulación entre los mismos, resulta ser una premisa indispensable con el fin de garantizar el éxito y sostenibilidad de todo proyecto de desarrollo local.

Dicha tarea de articulación no resulta nada sencilla. Cravacuore, Ilari y Villar destacan:

La articulación será más compleja en la medida que incorpore más actores y éstos sean más heterogéneos; la articulación exclusivamente intermunicipal sería menos compleja que una que incluya a otras instituciones públicas y esta última lo será de aquella que incorpore actores privados o del tercer sector (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004:26).

La articulación entre actores de un mismo municipio resulta más sencilla que entre actores de más de una localidad, complejizándose aún más el cometido en tanto que no sólo supone la integración de los gobiernos municipales, sino también la incorporación de actores del sector privado e instituciones intermedias.

Sobre la complejidad de articulación, resaltan Cravacuore et al.:

La complejidad de la articulación genera limitaciones administrativas que conspiran contra el desarrollo de políticas. La capacidad de persuadir a las partes de la relevancia del proyecto global demandará tiempo, paciencia y flexibilidad en las negociaciones, lo que no resulta fácil de conseguir en los municipios argentinos, por su manifiesta debilidad administrativa. Otra limitación es cuando las formas administrativas, que suponen articulación, limitan su desarrollo a meros escenarios políticos (Cravacuore et al., 2004:27).

- **Finalidades propuestas:** existen distintas modalidades de asociativismo municipal. En este sentido, si se pone la mirada en las finalidades perseguidas, es posible divisar entes intermunicipales que se constituyen para la prestación de algún servicio o servicios en común (consorcio de servicios) y entes microrregionales alentados por diversas finalidades.

Daniel Cravacuore (2006) caracteriza ambos modelos de la siguiente manera: los *consorcios de servicios*, que define como entes intermunicipales constituidos para la prestación de un servicio –como por ejemplo la construcción de obras públicas, la recolección y tratamiento de residuos o el control bromatológico–, buscan un más eficaz y eficiente cumplimiento de las demandas ciudadanas o de las tareas propias de la administración, que resultan particularmente adecuados para brindar servicios en localidades pequeñas en las que, debido a su escala, no podrían darse de manera económicamente viable. Por su parte, los *entes microrregionales* buscan el desarrollo regional.

Evidentemente, ambas modalidades requieren de grandes esfuerzos de colaboración y acuerdos territoriales. Suponen la articulación de objetivos, la coordinación de recursos y la distribución de responsabilidades.

Resulta claro que de las dos modalidades, los entes microrregionales son los que implican un nivel de mayor coordinación de los gobiernos locales, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración (Cravacuore, 2006).

Aunque no es posible aseverar que una de las dos formas garantice mayores posibilidades de perdurabilidad del proceso de asociativismo, lo cierto es que la segunda de ellas, por la lógica de la diversidad de objetivos que se plantea, es más proclive a generar una integración microrregional más profunda, que trascienda los meros límites de los gobiernos municipales, implicando el involucramiento de las comunidades locales en su conjunto.

En conclusión, y volviendo a las dos modalidades de asociativismo municipal mencionadas, es posible afirmar que, desde la lupa del paradigma del desarrollo endógeno, la de los entes microrregionales será la más propensa a ser capaz de originar un proyecto de desarrollo regional, dependiendo de un adecuado proceso de planificación y gestión estratégica.

7.4.2 Aspectos positivos de la sostenibilidad de agencias de desarrollo y experiencias de asociativismo municipal

A modo de conclusión, puede observarse que uno de los factores más importantes, si no el más relevante, en aras de beneficiar el sostenimiento en el tiempo de las agencias de desarrollo y de las experiencias de asociativismo municipal, está vinculado a la identificación de los principales actores de un territorio y al involucramiento de los mismos en el proceso de desarrollo regional.

Puede inferirse, entonces, el rol protagónico desempeñado por los actores locales. Sus decisiones y acciones son muy importantes, ya que van definiendo la realidad local. Pero la noción de actores locales posee cierta complejidad por la amplitud de su acepción. “Llamamos actores sociales a los sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales”, señala Pedro Pérez (Pérez, 1995:2).

De allí que la tarea de identificación no resulte nada fácil, teniendo en cuenta que existe una amplia heterogeneidad y diversidad de actores y procesos que constituyen una sociedad local. Además, es necesario conocer el sistema de actores de un territorio, lo que implica descubrir quiénes son los protagonistas, cómo actúa cada uno de acuerdo con su lógica correspondiente, cómo interaccionan entre ellos y cómo se vinculan con el entorno.

Con relación a ello, Arocena afirma: “La expresión sistema de actores en una localidad determinada se refiere a las características de las interacciones existentes entre los diferentes protagonistas del quehacer local. También se refiere al análisis de la mayor o menor complejidad de la red de actores, a los niveles de articulación interna del sistema y a la relación local-global” (Arocena, 2002:214).

Partir de una adecuada y completa identificación de los actores comprometidos con el desarrollo regional y de sus interrelaciones es sin duda una premisa indispensable para garantizar el éxito de la “empresa”. Por otra parte, no sólo es relevante el involucramiento de dichos actores en el proyecto, sino también el alcanzar una sólida articulación de los mismos; articulación superadora de la dicotomía público y privado.

Al respecto resulta también muy esclarecedora la tipificación de actores locales, a tener en cuenta en todo proceso de desarrollo, que efectúa Francisco Albuquerque (1997), quien enumera los siguientes actores:

- **Administraciones públicas:** municipal, provincial, regional, central y supranacional.
- **Actores privados:** asociaciones y cámaras empresarias; grandes empresas; pymes; entidades financieras; sindicatos y asociaciones de trabajadores; asociaciones ciudadanas; culturales, de jóvenes, etc.; movimientos sociales, ecologistas, etc.; organizaciones no gubernamentales.
- **Otros actores locales:** universidades, centros de formación, centros de investigación, institutos tecnológicos, consultoras de empresas, centros de empresas e innovación y parques tecnológicos.

Por supuesto, cada territorio tendrá una realidad diferente; probablemente no cuente con alguno de los actores señalados o contará con

otros no descriptos. Pero valga la clasificación realizada por el mencionado autor a modo de ejemplo.

En segundo lugar, resulta verdaderamente fortalecedor para todo proyecto de desarrollo local/regional el hecho de que el mismo surja por voluntad e interés de los propios actores del territorio. De esta forma se dan mayores garantías de respeto a la identidad colectiva, lo que constituye una sólida base para el proceso. De esta forma, Arocena afirma que, para que exista sociedad local, “es necesario que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos identitarios comunes” (Arocena, 2002:24). Este aspecto vinculado al sentimiento de pertenencia, la historia compartida, los valores incorporados y el arraigo, adquiere mayor relevancia cuando se concreta en un proyecto común. Pasado, presente y futuro se integran en esta identidad colectiva, que se expresa en normas, valores, costumbres, etc. (Arocena, 2002). En el caso del asociativismo municipal, es justamente a partir de dichos rasgos identitarios que una microrregión adquiere una unidad y una individualidad que la distingue, y ellos influyen notablemente en las posibilidades de desarrollo de la misma. Cada sociedad poseerá una identidad propia y distintiva que influirá sobre su proyecto de desarrollo (Arocena, 2002).

Por último, se requiere que los actores/agentes involucrados en el proceso de desarrollo sean capaces de articularse y llegar a acuerdos territoriales que se traduzcan en un plan estratégico de acción y en una adecuada gestión del mismo. El diagnóstico de los recursos reales y potenciales, la detección de las dificultades y amenazas que enfrenta la región, la posibilidad de vislumbrar las oportunidades que se le ofrecen, son aspectos que deberán ser contemplados a la hora de que la microrregión defina los objetivos y líneas de acción a largo plazo de su proyecto, partiendo de la base de su identidad colectiva. Proyecto que deberá buscar brindar soluciones creativas a las dificultades que se interponen, como la falta de sostenimiento presupuestario –a veces dependiendo extremadamente de los aportes nacionales o provinciales– o la debilidad institucional (Cravacuore, 2006).

En este sentido, son notables las fortalezas que ofrecen las prácticas de asociativismo municipal en aras de la formulación y ejecución de políticas de desarrollo local. El conformar una microrregión facilita el contar con ma-

yor cantidad de recursos, no sólo materiales sino, principalmente, recursos humanos idóneos, para hacer frente a las demandas; otorga mayor poder de negociación y promueve la consideración de la estructura productiva en su totalidad, dado que la misma no necesariamente se encuentra ligada a un determinado municipio, pudiendo detectar las falencias y necesidades que se presentan en cada eslabón de la cadena productiva.

Como puede verse, el camino no resulta fácil, dependiendo en gran medida de recursos intangibles como la confianza entre actores, la asunción del riesgo emprendedor y de la creatividad, el liderazgo o la solidaridad. Sin embargo, y sobre la base de la experiencia ya transcurrida, es posible reafirmar el valor de las agencias y de las estrategias de integración intermunicipal como herramientas de desarrollo.

PARTE II: RECURSOS E INFRAESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

En esta parte se analizará el conjunto de acciones emprendidas desde el municipio, y las herramientas utilizadas, para promover un desarrollo local equilibrado y continuo de las comunidades en las que ejerce su función gubernamental. El enfoque utilizado dará un lugar de relevancia a la planificación estratégica y al urbanismo como disciplinas fundamentales de las gestiones municipales. Se abordará, además, el vínculo de los gobiernos locales con los niveles provincial y nacional en lo referente a los proyectos de inversión.

El capítulo tratará también cuatro ámbitos en los cuales los municipios han ganado terreno y se muestran como protagonistas cada vez más trascendentes. En primer lugar, el referido a las políticas medioambientales, donde Estado municipal, empresas, organizaciones y ciudadanos comparten responsabilidades para la promoción de un ambiente más saludable y equilibrado. En segundo lugar, lo concerniente a la comunicación social, acción donde el municipio, nivel estatal más cercano al ciudadano, no puede fallar en su estrategia de información y difusión. También referido al conjunto de acciones surgidas con fuerza en los últimos años, se analizará el impacto de la vinculación internacional de los gobiernos locales, esencial para el crecimiento y la proyección eco-

nómica de las ciudades con perfil global o con intenciones de trascender sus fronteras. En cuarto lugar, se buscará determinar las potencialidades y limitaciones que tienen los municipios en la aplicación de las políticas sociales, con vistas a la competencia de intereses y obligaciones con Provincia y Nación.

7.5 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Es cada vez más imprescindible para un gobierno local vincular su gestión a una planificación específica. Establece el *Manual de planificación estratégica municipal*, elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Libertador, que la planificación fija “lo que debe hacerse, el curso de acción, la secuencia de operaciones, los tiempos y el presupuesto para su realización” (Böhm et al., 2007:47). Para estos autores: “La planificación está relacionada con la eficiencia, la eficacia, la coordinación, la precisión y el control”. En esa línea, “el concepto de estrategia le incorpora los contenidos, lo conceptual, lo metodológico, y la necesaria flexibilidad” (Böhm et al., 2007).

El resultado del proceso de planificación es el **plan estratégico**, que puede definirse, según destaca la obra mencionada, como el “proceso creativo de toma de decisiones que se realiza con una visión a largo plazo, en donde se identifican cursos de acción específicos, se formulan indicadores de seguimiento de resultados e involucra a los agentes sociales y económicos a lo largo del proceso”.

En este campo, debe mencionarse la importancia de la conducción de todo el proceso de planificación: “no hay estrategia sin conducción; y en esto, la máxima responsabilidad está en el Intendente y en su equipo de colaboradores más cercanos” (Böhm et al., 2007:48).

Otro de los puntos a tener en cuenta en este ámbito de la política pública es que la planificación, al ser “un proceso continuo, no permite finalizar con la consecución de la visión de éxito, puesto que ésta representa la utopía permanente hacia la cual tiende la organización” (Böhm et al., 2007). Por lo tanto, el objetivo establecido y deseado sufre un continuo proceso de redefinición. Para Böhm, “en situaciones relativamente estables se planifica en un horizonte de más de diez años, pero

requiere revisiones y redefiniciones al menos cada dos años” (Böhm et al., 2007:55).

7.5.1 Planificación estratégica y desarrollo integral

La inestabilidad económica recurrente en el ámbito nacional, la generalizada falta de planificación del desarrollo territorial y la tendencia al cortoplacismo en el horizonte dirigencial de los gobiernos locales argentinos son factores que históricamente se han presentado como obstáculos para un “desarrollo integral” y armónico de las ciudades y sus comunidades.

Buscar el desarrollo de una comunidad es asegurar que todos sus ciudadanos tengan a largo plazo oportunidades de acceso a una mejora en la calidad de vida. Es aquí evidente que la planificación del crecimiento económico, y la búsqueda de la diversificación productiva, son esenciales, como así también la participación de las distintas esferas de una comunidad en el proceso de toma de decisiones.

El concepto o enfoque central que tomamos en este manual para analizar el ámbito social es el de “desarrollo humano”. Este nos proporciona una visión integral de la problemática de la desigualdad, que también es superadora cuando se aplica a la ciudad como unidad de análisis.

Porque la pobreza, siguiendo lo establecido por el *Barómetro de la Deuda Social Argentina* de la UCA, no consiste tan sólo “en una situación en la que el nivel de ingresos sea bajo, sino en una privación de capacidades” (UCA, 2004:30). Claro que “la privación relativa en términos de ingreso puede llevar a una privación absoluta en el espacio de las capacidades” (UCA, 2004:30). En este caso, y vinculando este punto con el enfoque integral de este manual, debe insistirse en que el bienestar económico no agota el contenido del bienestar de una persona y en que “en la sociedad en su conjunto, un nivel más alto de bienestar económico no implica necesariamente una mejoría en el bienestar social”.

Destaca también el *Barómetro de la Deuda Social en Argentina* que, en línea con la perspectiva de desarrollo humano, “el bienestar comprende una serie de aspectos objetivos, tales como la salud, la vida familiar, la ocupación, la recreación, etc., que son determinantes en el bienestar subjetivo”, y a esta

“variedad de aspectos corresponde un conjunto de necesidades, de cuyo grado de satisfacción depende el bienestar” (UCA, 2004:30).

Ahora bien, entre los ejes que debe contemplar la planificación de un municipio deben destacarse cinco aspectos que serán claves para lograr un desarrollo integral, especialmente en el caso de las ciudades intermedias.

- **Economía dinámica:** una “economía dinámica” en la que la diversificación productiva sea real y consolidada en el tiempo a través de planificaciones estratégicas de cada sector económico, con un mercado laboral en movimiento y recursos humanos en capacitación constante.
- **Desarrollo sin desigualdad:** el “desarrollo sin desigualdad” puede constatarse si no existen diferencias sustanciales en el acceso a los servicios y en las características de bienestar básico entre las poblaciones del centro urbano y de la periferia. Es decir, la inexistencia de ciudadanos de “segunda categoría”.
- **Hábitat sustentable:** un “hábitat sustentable” que se resguarde no sólo por la producción y crecimiento económico con responsabilidad medioambiental. También con políticas a largo plazo y un fuerte control de las autoridades de regulación y aplicación.
- **Elite capacitada:** la existencia de una “elite capacitada” en administración municipal y con vocación de gobierno, acompañada y complementada por una “ciudadanía implicada”, que participe a través del sector privado, las entidades del tercer sector (ONG) y a través de las instancias proporcionadas por el gobierno municipal, como los presupuestos participativos. El interés por lo público debe ser un sentimiento consciente en una ciudadanía que busque ser protagonista de su propio desarrollo y bienestar.
- **Planificación del crecimiento urbano:** la planificación del crecimiento como una herramienta consensuada por el gobierno y los más importantes actores de la comunidad. La elaboración de planes de desarrollo territorial no sólo debe ser flexible al cambio, debe reflejar además la voluntad de los representantes de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector de la sociedad.

7.5.2 Planificación del crecimiento urbano. Urbanismo

Es de especial interés para este capítulo ese último aspecto mencionado en el punto anterior. La planificación es una técnica y una herramienta. Pero es algo más: el urbanismo, que usa esa planificación como brazo práctico, puede y debe dotarse de una profundidad que se sustente en valores humanos. Explica Gastón Bardet que “el urbanismo es, ante todo, una ciencia que se atiene al conocimiento de las cosas, estudia metódicamente los hechos, investiga las causas primarias y luego, después de un trabajo riguroso de análisis, trata en síntesis sucesivas de determinar, si no leyes, al menos principios rectores” (Bardet, 1959:15). Partiendo de esa base, es posible configurar un arte aplicado que pasa a la acción y, según Bardet, “a la creación de síntesis nuevas, materializando por un juego de llenos y vacíos los volúmenes donde se albergan los grupos sociales; pero la aplicación de este arte después del análisis científico implica una disyuntiva: elección de componentes urbanos que debe cuidarse, modificarse, crearse, o elección de las aplicaciones posibles” (Bardet, 1959:15). Esa disyuntiva implica para este autor que la determinación de los valores humanos “es, por esencia, una filosofía”.

Puede afirmarse, entonces, que cuando se hace un plan con eje en el territorio y su proyección a futuro, se ponen en juego intereses, y las decisiones tendrán de fondo los valores que ostentan, o carecen, cada uno de los grupos y actores que son parte y protagonistas de las acciones sobre el territorio.

7.5.3 El urbanismo como política clave.

Planes de ordenamiento

Es indiscutible en el contexto mundial y nacional actual que el urbanismo es indispensable para el desarrollo equilibrado de las políticas públicas locales. La mayor parte de la población de la tierra desarrolla su vida en espacios urbanos: “La forma de los asentamientos humanos en el espacio terrestre para este siglo XXI es predominantemente urbana, lo que replantea los desafíos de una gestión exigente de los servicios públicos de calidad, preservación ambiental, vivienda, salud, educación, y convivencia social” (Beltrán, 2006:99). Municipios eficientes son,

entonces, municipios tienen planificación urbana. Es improbable que se logre una gestión exitosa del desarrollo local si se deja a un lado el urbanismo y no se elaboran planes de ordenamiento territorial.

Un plan de ordenamiento es mucho más que la regulación del uso del suelo: concentra muchas de las expectativas de crecimiento urbano con bienestar; es, sin exagerar, una de las garantías de una calidad de vida aceptable para todos los habitantes de una ciudad.

En el ámbito del urbanismo, una de las características fundamentales de los planes es, o debería ser, su flexibilidad y carácter experimental. De esta manera, asegura Bardet, el plan “tenderá esencialmente a asimilar las realidades, a estructurar las sociedades densas, o diseminadas en agrupamientos, grados a la medida del hombre, dimensión del hombre en el orden espiritual, tanto como en orden material, en el espacio tanto como en el tiempo” (Bardet, 1959:67). Desde esta perspectiva, será el intendente o jefe del gobierno local quien deberá consagrarse al papel de urbanista (Bardet, 1959) para relevar “la estimación común entre los grupos constitutivos de la ciudad y de la región, de las necesidades privadas de cada uno y de las necesidades comunes del conjunto, pues cada uno de estos grupos es perfectamente apto para conocer los problemas que le incumben” (Bardet, 1959:67).

Esta puesta a prueba no tiene que ver con someter el plan, una vez terminado, a los cuestionamientos de los distintos grupos de interés, sino con efectuar esa encuesta por anticipado, para que el plan no sea más que la expresión de las necesidades y deseos de los grupos, barrios y vecindarios de una comunidad local.

Es imprescindible, por tanto, que en determinadas etapas de la elaboración de un plan de ordenamiento territorial intervengan las instituciones de la comunidad.

7.5.4 La humanización del espacio público

Insistiendo en esta idea desarrollada sobre una urbanización con valores, a la manera de una filosofía, se llega inevitablemente al ámbito de la humanización del espacio público. Destaca el arquitecto Marcelo Chain que “el espacio público es el lugar donde se dan los intercam-

bios entre las personas... comerciales, laborales, de transporte, de ocio y recreación, de salud y educación, amistosos” (Chain, 2010:3). Es, en síntesis, el lugar al cual la gente sale en busca de la satisfacción de sus necesidades y expectativas, “un lugar dado que puede tener distintas características y ofrecer mayores o menores facilidades para obtener aquello que se necesita, pero, en todos los casos, un espacio de enorme complejidad” (Chain, 2010:3).

Se hace evidente, entonces, que el gobierno de una ciudad tiene la obligación y la función prioritaria de intervenir el espacio público. Para Chain no son pocos los problemas y obstáculos que debe resolver el gobierno al intervenir el espacio, y no va a resolverlos, o a intentar resolverlos, sino apelando a una “serie de valores” en los que cree. Ese será el punto de partida y el código rector de su accionar, haciéndose necesario el análisis y la indagación de esos valores, ya que van a determinar la calidad de vida que tengamos. El valor fundamental que se debe adoptar aquí está simbolizado por una palabra: “humanización”. Las intervenciones, por lo tanto, tienen por objeto al hombre. Para Néstor Zakim, en la ciudad actual, “que no es otra que la ciudad de la democracia, es posible concertar opiniones sobre el tipo de espacio público que debemos conformar” (Zakim, 2000:156).

El espacio público, explica Zakim, debe ser objeto de uso para el encuentro de los habitantes, y ahí debe estar el hombre, “con toda libertad, donde el yo y el tú quedan postergados por la preposición ‘entre’, es decir, todo lo que los hombres sean capaces de generar en común, en cooperación, como protagonistas en ámbitos propicios para el desarrollo de una verdadera democracia”. La ciudad, entonces, debe ser lugar común de sociabilización de hombres y mujeres que puedan encontrarse en el esparcimiento y la creatividad, “sin limitaciones autoritarias, sin contornos amurallados, sin exclusiones sociales programadas, disfrutando de los grandes eventos sociales y culturales, recreando sus raíces con el conocimiento y la defensa de su historia en busca de la necesaria identificación” (Zakim, 2000:156).

Como contrapartida, la individualidad puede deshumanizar el espacio. La movilidad del hombre, y el entramado vial que lo sustenta, es todo un ejemplo de cómo se transforma el paisaje a partir de una necesidad –la de

trasladarse cada vez con mayor velocidad— que crece a ritmos vertiginosos. En esa línea, explica el Dr. Manuel Herce Vallejo, el territorio de la ciudad, aquel más profundamente artificializado, “es ya el soporte evidente de la ciudad estallada y de límites difusos; una ciudad de tejidos dispersos y de núcleos conectados por cordones umbilicales que son las infraestructuras de comunicación y los canales de distribución de servicios, así como los débiles corredores donde sustentan su continuidad los sistemas también falsamente llamados naturales” (Herce Vallejo, 2002:58).

Herce Vallejo (2002) pone el centro de análisis en la aceleración de la movilidad. Para este urbanista, la tecnología del automóvil, no sólo por el incremento de la velocidad y su consecuente reducción del espacio, sino también por la “individualidad creciente” en la apropiación de ese espacio, ha llevado a un punto crítico de “transformación cualitativa”, lo que obliga a reflexionar sobre “nuevos métodos de percepción-producción del espacio”. Desde esa perspectiva, “es la combinación velocidad-individualidad lo que ha llevado a ese punto crítico”.

De una ruta, es fundamentalmente importante para Herce Vallejo “la suma de proyectos de los lugares encadenados por ella”, y de su organización se induce “un orden espacial y un paisaje urbano del que dependen su funcionalidad social y su interés económico” (Herce Vallejo, 2002:66).

7.6 PROYECTOS DE INVERSIÓN CON EL GOBIERNO PROVINCIAL Y NACIONAL

Los municipios en Argentina dependen de recursos externos a su presupuesto para la concreción de muchas obras públicas de vital importancia para su desarrollo. Esta dependencia pone en el centro de escena la necesidad de un vínculo sólido, por lo menos en lo administrativo, de los gobiernos locales con las provincias y la nación.

Revisar y adecuarse a la legislación y los esquemas de inversiones en obras existentes en el sector público nacional es un paso obligado para cualquier gobierno local que planifica su crecimiento.

Con el fin de clarificar la utilización y diferenciación de conceptos, se adoptarán en este apartado las siguientes definiciones básicas establecidas por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014):

- **Inversión pública:** aplicación de recursos en todo tipo de bienes y servicios que incrementen el patrimonio de las respectivas entidades de carácter público (nacional, provincial y/o municipal) con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir su capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.
- **Proyecto de inversión pública:** conjunto de acciones que responden a una unidad indivisible de análisis y decisión del sector público, que implique la realización de una inversión pública.

CICLO DE VIDA: el desarrollo de un proyecto atraviesa por cuatro fases:

- **Pre-inversión:** corresponde a las actividades de formulación, evaluación y programación, previas a la decisión de concretar o no el proyecto.
- **Inversión o ejecución:** comprende las actividades de implantación de capacidad referidas al proyecto.
- **Operación:** se refiere a la fase en la cual el proyecto produce los beneficios previstos.
- **Evaluación *ex post*:** comprende las actividades de análisis a *posteriori* de la ejecución, a efectos de constatar el grado de cumplimiento de los valores previstos de costos y beneficios.

Los proyectos pueden ser clasificados, también según el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014), de acuerdo con su propósito general, en los agrupamientos siguientes:

- **Proyectos de reposición:** se trata de aquellos proyectos que consisten en reconstituir capacidad productiva vencida sobre unidades productivas existentes, sin ampliar sustancialmente el volumen de las prestaciones ni introducir cambios tecnológicos de gran impacto. Por ejemplo: repavimentación de la red vial, reconstrucción de edificios, etc. Un subconjunto de estos proyectos lo constituyen los gastos habituales que se realizan todos los años en equipamiento básico para mantener la capacidad de funcionamiento de un organismo. Por ejemplo: incorporación de computadoras, equipos electrónicos, muebles, etc.

- **Proyectos de ampliación:** incluyen los proyectos que implantan unidades productivas nuevas o que mejoran sustancialmente unidades existentes, en términos tanto de volumen como de calidad técnica (Ministerio de Economía, 2014:6).

7.6.1 Inversiones del gobierno nacional

El Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) es elaborado anualmente por la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) en el ámbito de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014), “siendo su formulación y gestión uno de los objetivos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) creado por la Ley N° 24.354” (SNIP: 3).

Con el fin de alinear el PNIP con los objetivos de política económica y planificación del desarrollo, el gobierno nacional (Ministerio de Economía, 2014) realiza una tarea de priorización de las iniciativas, “en función de la identificación de necesidades sectoriales contextualizadas en objetivos estratégicos, los impactos que esas inversiones producirán en la población y en la estructura productiva, así como sus efectos en cuanto actividad demandante de bienes y servicios y creadora de empleo, tanto en forma directa como a través de su efecto multiplicador sobre la actividad económica” (Ministerio de Economía, 2014:3).

El PNIP comprende los siguientes ítems:

- Inversión real directa de la administración nacional.
- Transferencias de capital de la Nación a provincias y municipios.
- Inversión de empresas públicas, otros entes y servicios concesionados.

7.6.2 El Sistema Nacional de Inversiones Públicas

De acuerdo con lo establecido en la Ley N° 24.354 sobre el “Sistema Nacional de Inversiones Públicas” (SNIP), la Dirección Nacional de Inversiones Públicas convoca a las provincias y al Gobierno de la Ciu-

dad de Buenos Aires a adherirse al Sistema Nacional de Inversiones Públicas, para que implementen en sus ámbitos de gobierno “sistemas similares y compatibles al de la Nación”. Para ello, el Área Provincias “realiza, promueve y auspicia todo tipo de acciones para el apoyo informático, técnico y de capacitación, difunde las ventajas del Sistema, y establece canales de comunicación y acuerdos entre el sector público nacional, las provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”. La Dirección Nacional de Inversiones busca que la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires estén integradas en un sistema y que el Plan Nacional de Inversiones Públicas sea el resultado de la participación de todo el país.

7.6.3 Implementación en provincias, el BAPIN y la evaluación de proyectos

La Secretaría de Política Económica decidió impulsar desde fines de 2002 la implementación del sistema denominado BAPIN II, que aporta información integrada sobre proyectos de inversión, abarcando la totalidad del ciclo de vida de los proyectos. La Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, como autoridad de aplicación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, es quien dictamina sobre los proyectos presentados por los organismos para su incorporación al Plan Nacional de Inversiones Públicas, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley N° 24.354. Los proyectos que deben presentarse para la emisión del dictamen de calificación son aquellos que tienen un monto total superior a los 50 millones de pesos, según lo establecido por la Resolución SPEyPD 28/12.

Los bancos de proyectos (BAPIN) son sistemas de información destinados a perfeccionar el manejo de las inversiones públicas mediante la provisión de información oportuna sobre proyectos propuestos y en curso. Dentro del marco descrito, el Banco de Proyectos facilita el seguimiento de los proyectos y el control presupuestario, la distribución del presupuesto de capital, la planificación de las inversiones y, en cierta medida, la distribución del gasto social. Es también una herramienta para la toma de decisión a nivel político, ya que brinda información detallada de los proyectos disponibles para ejecutar.

En los últimos años se continuó la consolidación de las oficinas administradoras del sistema provincial en algunas provincias, tanto en la capacitación de sus integrantes como en la relación con los organismos provinciales que cargan los proyectos.

En este sentido, y como referencia, las provincias tienen cargados en sus bancos algo más de 12.500 proyectos (Ministerio de Economía, 2014). También ha evolucionado su capacidad para cargar en forma remota proyectos al banco nacional: 17 provincias tienen cargados 2.500 proyectos; 5 provincias han firmado convenios de adhesión con 230 municipios según el siguiente detalle: Córdoba con 180, Entre Ríos con 24, Corrientes con 12, Santa Fe con 13, y Formosa con 1 municipio (ciudad de Formosa).

Con respecto a la provincia de Buenos Aires, desde fines del año 2011 se comenzó la implementación del BAPIN III. Se armó la estructura provincial compatibilizando los organismos provinciales y municipales, y se realizó la difusión de la importancia del sistema de inversión pública provincial y municipal para los organismos de la administración de la provincia. También se convocó a los responsables de la gestión presupuestaria y se continuó trabajando con todos los ministerios, destacando el gobierno nacional que “durante el año 2012 y 2013 se avanzó en convocar a los municipios para incluirlos en la implementación, realizando encuentros en diversos municipios para concientizar de la necesidad de instrumentar el Sistema Provincial de Inversiones Públicas y convocar a una capacitación sobre el sistema BAPIN para administrar y gestionar los proyectos” (Ministerio de Economía, 2014:28).

Para este fin, diversos encuentros regionales municipales fueron concretados con el objetivo de lograr incorporar a los municipios al sistema provincial.

7.6.4 Proyectos de inversión con el gobierno provincial

Continuando con el caso de la provincia de Buenos Aires, habría que remontarse a su adhesión al Régimen Nacional de Inversión Pública, concretado a través del Convenio Marco de mayo de 2003, ratificado por el Decreto N° 1.038/03. En dicho decreto, la provincia reconoce

la importancia de que tanto la administración provincial como los municipios cuenten con un sistema compatible con el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, tanto a los efectos presupuestarios como de financiamiento.

El gobierno nacional puso a disposición de la provincia el sistema BAPIN, suministrando para su implementación los elementos informáticos y la capacitación necesaria para la instalación y puesta en marcha del referido sistema informático, como también la capacitación necesaria en materia de evaluación de proyectos de inversión y asistencia técnica.

Luego, en 2007, a través de la Ley de Inversión Pública (Ley N° 13.614), se instituyó el Sistema Provincial de Inversión Pública (SPIP) y el Sistema Municipal de Inversión Pública, que se integran con todo el Sistema de Administración Financiera establecido en la Ley N° 13.767. En particular la vinculación con los subsistemas de Presupuesto y el de Crédito Público es central para la formulación y ejecución del Plan Provincial de Inversión Pública, tal cual como es concebido en la normativa.

El Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) constituye también una de las herramientas básicas del Sistema Provincial de Inversiones Públicas en el caso de la provincia de Buenos Aires. Este banco fue diseñado para reunir información relevante acerca de los proyectos de inversión del sector público provincial a lo largo de su ciclo de vida, lo que permite el seguimiento del proyecto en sus diferentes fases (pre-inversión, ejecución, operación). La incorporación de los proyectos de inversión al BAPIN constituye para el gobierno provincial “una instancia necesaria para su inclusión en el Plan Provincial de Inversiones Públicas, y en consecuencia en el Presupuesto Provincial” (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2014:6).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, al igual que otras provincias, a través de distintos instructivos se brinda la información requerida para la inclusión del proyecto y su actualización, así como las indicaciones sobre los procedimientos a seguir. Su contenido hace referencia a los proyectos a ser ejecutados por cada organismo o municipios, cuyo financiamiento tiene origen en la provincia.

7.7 MEDIOAMBIENTE Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS

7.7.1 La situación medioambiental

Cuando busca conocerse en qué situación está una ciudad con respecto al cuidado del ambiente, puede iniciarse el análisis repasando lo que destaca André Hillion en un plano general y ético: “Si hay una degradación del medioambiente y nuevas amenazas para el porvenir es porque han sido despilfarrados muchos esfuerzos y energía, y porque determinadas técnicas y actividades son contrarias a los equilibrios necesarios” (Hillion, 1978:177).

La evolución en el respeto de los ecosistemas, y el paradigma de sustentabilidad de las actividades económicas, especialmente aquellas de escala local, obligan a los dirigentes a buscar una madurez en el tratamiento y planificación de un hábitat que asegure un bienestar integral a los ciudadanos. El mismo Hillion (1978) asegura, en este contexto de problemática medioambiental, que “encaminarse a una sociedad madura es, primero, estar perfectamente consciente y aceptar a priori, desde el comienzo hasta el fin, una serie de compromisos”. Compromiso entre la libertad y el orden, primero; compromiso entre las necesidades de unos y de otros, compromiso entre lo que es legítimo exigir al medioambiente y lo que no lo es. Es, en ocasión de cada uno de nuestros movimientos, preguntarse “no lo que es posible o lo que no lo es, sino lo que es lícito o lo que no lo es”; en síntesis, “cuál es la frontera que no se debe transgredir entre uso y abuso” (Hillion, 1978:203-204).

Con respecto a la situación ambiental a principios del siglo XXI y su impacto en las ciudades, es valioso el diagnóstico de Sosa, Aenlle y Steinberg, para quienes entre las constantes que aumentan la gravedad de la situación medioambiental pueden mencionarse la tala indiscriminada de árboles, el aumento de la contaminación en todas sus formas (agua, aire, suelo, flora, fauna y acústica), el uso de fungicidas, insecticidas y plaguicidas, con el consecuente daño a la naturaleza. Finalmente, aparece con fuerza el problema de la basura. Aseguran ambos autores que “nuestras ciudades han crecido de manera irracional y desordenada, lo que impacta en la calidad de vida de nuestra gente” (Sosa et al., 2006:268).

7.7.2 El desarrollo urbano sustentable

Ahora bien, ¿es posible en la actualidad lograr un equilibrio ciudad-ecosistema? Destaca Virgilio Cozzi (2012) que “vivir en forma sustentable depende de la aceptación del deber de buscar la armonía con las demás personas y con el ambiente natural y modificado”. Un principio básico es que las personas “deben vivir en armonía entre sí y con la naturaleza, compartir lo que poseen, mejorar su ciudad y contribuir al cuidado de la Tierra”.

Por lo tanto, si se busca genuinamente la sustentabilidad, la humanidad no debe tomar de la naturaleza más de lo que sea “capaz de reponer”, y para ello se deben adoptar estilos de vida y pautas de desarrollo que respeten los límites de la naturaleza y “operen dentro de ellos”. Esto puede lograrse, según Cozzi, “sin rechazar los numerosos beneficios que la tecnología ha aportado, con tal de que ésta también se desarrolle y aplique dentro de esos límites” (Cozzi, 2012:105). El crecimiento económico, por lo tanto, es un componente importante del desarrollo, pero “no puede ser un fin ni puede prolongarse indefinidamente” (Cozzi, 2012:105).

A pesar de que las personas difieren de los fines que pueden asignarse al desarrollo, algunos de estos gozan de aceptación universal. Entre ellos figuran “una vida prolongada y saludable, la educación, el acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decoroso, la libertad política, la garantía de disfrute de los derechos humanos y la ausencia de la violencia”. En esa línea, algunos de los “componentes de la calidad de vida se enmarcan en concepciones valorativas, culturales y aun ideológicas y, por lo tanto, difíciles de cuantificar” (Cozzi, 2012:105).

7.7.3 Hacia un modelo de ciudad sostenible

El proceso de urbanización a nivel mundial motivó la concentración del 75% de la población en las ciudades, tomando la estadística mundial, lo que generó un importante impacto en el cambio climático global. De esa tendencia no es ajena Argentina: en la provincia de Buenos Aires, el 97,2% de los habitantes vive en zonas urbanas, una cifra que promedia regiones que ya están totalmente urbanizadas, como las del

norte y sur del conurbano, con otras del interior, como el noroeste y este bonaerenses, que registran porcentajes mucho más bajos, de 78 y 80%, pero que continúan esa misma tendencia poblacional.

El Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires analizó el comportamiento poblacional durante los últimos tres censos nacionales (1991, 2001 y 2010) y verifica un “alto grado de urbanización que se expresa a lo largo y ancho de la provincia”, proceso que fue encabezado por las áreas del conurbano pero que rápidamente fue acompañado por el resto de las regiones de la provincia. Mientras que para 1991 el porcentaje de población urbana de la provincia llegaba al 95,2%, en 2001 fue del 96,4 y en 2010 alcanzó el 97,2. Es decir que 97 de cada 100 bonaerenses vive en localidades de más de 2 mil habitantes, la barrera que el informe considera para identificar la población urbana de la no urbana.

Destacan Sosa, Aenlle y Steinberg que “desde un punto de vista biológico y ecológico, cualquier asentamiento de una población de cualquier especie que supere una determinada capacidad de carga del ambiente es inmanejable” (Sosa et al., 2006:275). Para estos autores, “la capacidad de carga es un concepto elemental que refiere a la capacidad de un ambiente determinado para proveer a las necesidades de alimento, agua y territorio de las especies vegetales o animales que viven en él” (Sosa et al., 2006:275), y en ese marco surgió en 1994, con la Carta de Alborg, rubricada por la Unión Europea, el concepto de **ciudad sostenible**. En este punto debe mencionarse la provisión de agua potable a las grandes ciudades como uno de los inconvenientes más complejos para las administraciones municipales.

Junto al concepto de ciudad sostenible se establece el de **desarrollo humano sostenible** o sustentable, por el que se entiende la “utilización actual de los recursos naturales sin comprometer los de las siguientes generaciones” (Sosa et al., 2006:276-277). Su principal paradigma es que “el desarrollo de la humanidad debe ser socialmente justo, ecológicamente sano, y económicamente viable”. El concepto de desarrollo sustentable gira sobre la ética y sus valores; pero en términos estrictamente económicos (Dixon y Hamilton, 1996), este término pasa a admitir que “la naturaleza tiene un costo que necesita ser contabilizado en la cadena de producción”.

7.7.4 Tratamiento de residuos: el papel de los municipios

La tendencia de la mayoría de las ciudades a rodearse de basurales que se acrecientan a medida que crece la urbe transforma el problema de la basura urbana en un aspecto de relevancia que muchas veces carece del debido abordaje (Soria, Lisa y Zeballos, 2012), “no solo porque su mala disposición final produce la contaminación de las napas de agua, del aire y del suelo, sino que al generarse desperdicios que no tienen un tratamiento adecuado, se dilapidan recursos naturales no renovables y se afecta la salud de la comunidad” (Soria, Lisa y Zeballos, 2012:261).

La urgente solución que necesita la problemática de la basura “solo puede ser articulada por el trabajo conjunto de los gobiernos municipales, las instituciones intermedias y la comunidad en general” (Soria et al., 2012:261). Para los autores mencionados, debe evitarse cuando se trata de generación y tratamiento de residuos la implementación de soluciones estandarizadas. Al contrario, debe focalizarse “la acción en los aspectos culturales de una comunidad y en los hábitos de consumo y manejo de los residuos para modificar aquellos que son nocivos y mantener aquellos que son beneficiosos para lograr una adecuada gestión integral de residuos urbanos” (Soria et al., 2012:261).

No existen, por tanto, recetas, “porque cada ciudadano es un generador diferente, razón por la cual cualquier iniciativa debe adaptarse a las características socioculturales de cada barrio, comunidad o municipio”.

Los autores mencionados destacan en su trabajo *Aportes para la gestión ambiental local* que “una gestión integral de residuos sólidos urbanos debe perseguir los objetivos planteados en el capítulo 21 de la agenda 21 de la Eco Río 92, más los que surjan no sólo de subsiguientes cumbres ambientales mundiales, sino también de las nuevas tecnologías referidas a esta temática” (Soria et al., 2012:261).

Los objetivos de la Cumbre de Río son los siguientes:

- Promover la capacidad de los vecinos para lograr un manejo racional y ecológico de los residuos.
- Reducir al mínimo la generación de residuos.

- Aumentar al máximo la reutilización de los residuos.
- Ampliar el alcance y la capacidad de los servicios públicos que deben ocuparse de los residuos sólidos urbanos.

7.7.5 Gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU)

La gestión integral es un sistema de manejo de los residuos sólidos urbanos (RSU) que, basado en el desarrollo sostenible, tiene como objetivo primordial la reducción de los residuos enviados a disposición final, buscando de esta manera la preservación de la salud humana y la mejora de la calidad de vida de la población, además del cuidado del ambiente y la conservación de los recursos naturales.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable puso en marcha en el mes de febrero de 2009 el Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, creado en el marco de la Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), el cual busca ser una fuente de consulta y apoyo para la planificación y el diseño de políticas públicas.

El Observatorio tiene como función: compilar, sistematizar y clasificar información, elaborar informes y estudios, así como desarrollar y coordinar actividades de capacitación.

Según destaca el Observatorio, “el sistema GIRSU se impuso como el método adecuado para el manejo de los RSU luego de años de estudio, de numerosas experiencias realizadas en el mundo y del concurso de las ciencias exactas, médicas, naturales, sociales, económicas y el desarrollo tecnológico”.

Todos los estudios referidos a la gestión integral de RSU están dirigidos a disminuir los residuos generados –que son consecuencia inevitable de las actividades humanas– como medio idóneo para reducir sus impactos asociados y los costos de su manejo, con el fin de minimizar los potenciales daños que causan al hombre y al ambiente. Las etapas de la GIRSU son: generación, recolección y transporte, tratamiento, y disposición final (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2014).

7.7.6 El sector de residuos sólidos en Argentina

Argentina, con una superficie de 3.761.274 km², se divide en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y tiene una población de 40.117.096 habitantes (Censo 2010). La población, altamente concentrada en el sector urbano (90%), reporta una cobertura de recolección de residuos sólidos urbanos (RSU) del 99,8%, una tasa de disposición final en rellenos sanitarios (RS) del 64,7% y una tasa de generación de 1,15 kg/hab/día de RSU (BID-AIDIS-OPS).

El 54% de la población recibe el servicio de recolección en forma tercerizada y el restante 46% como prestación municipal directa (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2014). La frecuencia de recolección diaria es superior al 70%. La cobertura de disposición final en RS del 64,7% de la población esconde inequidades geográficas. Esta cobertura es menor en las regiones Norte (50,1%) y del Cuyo-Mesopotamia (15,2%), siendo que en el resto del país es de 79,4%. El remanente 35,3% de la población cuenta con una disposición final inadecuada: 9,9% en vertederos controlados, 24,6% en basurales a cielo abierto (BCA). La disposición final del 45% de la población es atendida mediante servicio municipal directo, contratos de servicios que cubren al 24% y otras modalidades que cubren al 31%. En las principales áreas metropolitanas se cuenta con plantas de separación y se está desarrollando una industria para el procesamiento de los residuos recuperados (plásticos, vidrios, papel y cartón), los cuales son mayormente recolectados por trabajadores informales, tanto en la vía pública como en sitios de disposición final.

7.7.7 Las etapas de la GIRSU en Argentina

Para ampliar los contenidos de las etapas de la GIRSU (generación, recolección y transporte, tratamiento, y disposición final), puede detallarse sintéticamente cada fase:

- **Generación:** el indicador más representativo con respecto a la cantidad de residuos producidos está dado por la “generación per cápita” (GPC), el cual refiere a la cantidad de residuos en kilogramos que produce a diario cada habitante. La GPC media del

país se encuentra entre 0,91 y 0,95 kg/hab./día, con un máximo de 1,52 kg/hab. día para la ciudad de Buenos Aires y un mínimo de 0,44 kg/hab. día para la provincia de Misiones. En Argentina se genera un total de 12.325.000 de T/año. El mayor generador es la provincia de Buenos Aires, con 4.268.000 T/año, y el menor es Tierra del Fuego, con 26.000 T/año. En nuestro país no existe un marco de apoyo a la introducción de tecnologías limpias que permita la reducción en origen de los residuos sólidos urbanos, como así tampoco, y en el mismo sentido, iniciativas tendientes a modificar pautas de consumo a gran escala.

- ***Recolección y transporte:*** en la mayoría de las ciudades medianas y pequeñas de Argentina, el servicio de recolección y transporte es operado por los municipios en forma directa o por la contratación con operadores privados. A su vez, estas pueden ser empresas especializadas o cooperativas locales cuyos fines suelen contemplar la prestación simultánea de otros servicios, como la provisión de energía eléctrica, agua potable, gas u otros, en tanto las ciudades de mayor envergadura, en general, recurren al sector empresarial o a modalidades mixtas (empresa-municipio). Sobre la base de la información analizada en 83 municipios, la cobertura del servicio de recolección supera el 90% de la población, prácticamente en todos los rangos poblacionales, mediante frecuencias adecuadas a cada tamaño municipal, y según la OPS llega a los siguientes porcentajes aproximados:
 - ciudades grandes 100%
 - ciudades medianas 100%
 - ciudades pequeñas 97%

En relación con la frecuencia de recolección, esta oscila entre 5 y 6 días semanales en las grandes y medianas ciudades de casi todo el país y tiende a ser de 3 días por semana en las pequeñas localidades. Con respecto a la transferencia, debe destacarse que nuestro país cuenta con pocos ejemplos de este tipo de instalaciones. Existen tres estaciones de transferencia (EDT) en la ciudad de Buenos Aires y una en cada una de las siguientes localidades: Rosario (Santa Fe), Carlos Paz y Unquillo (Córdoba). Esto se debe principalmente a que los sitios de disposición final están ubicados en las cercanías de los centros urbanos: según un

relevamiento realizado en 83 municipios, estos se encuentran –en promedio– a 8,4 km del centro de las ciudades y a 3,6 km del límite de las zonas urbanas.

- **Tratamiento:** en el territorio nacional, alrededor del 15% de las localidades más pequeñas, de entre 2.000 y 10.000 habitantes, tiene recolección selectiva y plantas de tratamiento de los residuos para su posterior reciclado y compostaje en el caso de los residuos orgánicos, siendo creciente el número de comunidades que adhieren a este tipo de manejo. La fracción valorizable que se presenta en los RSU es alta. Al margen de la lista de residuos potencialmente recuperables, en el país se trabaja mayormente de manera informal con los siguientes materiales: papel y cartón, vidrio, plástico (PEAD y PET), aluminio y chatarra. Sin dudas, el contexto macroeconómico y las fluctuaciones propias de cada uno de los potenciales mercados inciden fuertemente en la posibilidad de recuperar residuos para su efectiva valorización.
- **Disposición final:** a partir de los datos analizados se observa que la mayoría de los municipios más grandes –más de 500.000 habitantes– utilizan para la disposición final (DF) de sus RSU el sistema de relleno controlado (RC) o, en menor medida, lo hacen con disposición semi-controlada (DSC). Esta situación se replica en la totalidad de las demás capitales de provincia. Más del 70% de los municipios de poblaciones menores a 10.000 habitantes vierten sus residuos en basurales a cielo abierto (BCA). Los porcentajes continúan elevados hasta las poblaciones de 100.000 habitantes, donde el uso de BCA para la disposición final todavía supera el 50%.

A nivel país, se estima que el 40% –la mitad de las ciudades medianas– tiene un método aceptable de disposición final, y este porcentaje es de alrededor del 10% para las ciudades pequeñas. Los resultados concluidos por dicha evaluación, bajo la denominación “Coberturas adecuadas de disposición final”, se resumen en:

- Ciudades muy grandes (más de 1.000.000 hab.), 100%
- Ciudades grandes (entre 200.000 y 999.999 hab.), 75%

- Ciudades medianas (entre 50.000 y 199.999 hab.), 40%
- Ciudades pequeñas (menos de 49.999 hab.), <10%

En el país, como mínimo el 44% del total de los RSU que se generan son vertidos en forma inadecuada (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2014), ya sea en basurales a cielo abierto o en sitios que no cuentan con los controles mínimos requeridos para una adecuada preservación de la salud humana y del ambiente, cifras que remarcan la gravedad de la situación existente.

7.7.8 Los residuos se transforman en energía: el CARE

Una de las alternativas al tratamiento de los residuos es la transformación de los residuos en energía. En este sentido, deberá analizarse cómo funcionará cuando inicie su actividad el proyecto CARE (Centro Ambiental de Recomposición de Residuos Energéticos) en el Partido de La Matanza, el más poblado de la provincia de Buenos Aires. Allí, el Municipio propuso la creación del CARE a través de un convenio con el Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios, la Secretaría de Energía de la Nación y la empresa Energía Argentina SA (ENARSA).

Se trata de una planta de clasificación manual y mecánica, con un edificio administrativo y entrada simultánea y descarga de hasta 10 camiones, a la vez que estará preparada para procesar 1.500 toneladas por día, equivalente a la basura generada en La Matanza. De esta forma se estaría en condiciones de disminuir el 40% del enterramiento. También estipula la generación de energía a partir de la incineración y combustión de los residuos.

En esta primera etapa se recuperarán todos los materiales que puedan reutilizarse o que puedan ser reintegrados a las cadenas de valores y/o insumos, para reducir el consumo de nuevas materias primas, protegiendo los recursos naturales.

Los materiales recuperados serán: plásticos, papeles, cartones, vidrios, metales, briks y otros envases reciclables de primera (aproximadamente

un 10%). Otros, como restos de madera y poda, papeles humedecidos o mezclados con otros materiales o residuos, plásticos no comerciables, gomas, cueros, telas y otros identificados como reciclables de segunda categoría (SRF Solid Recycle Fuel), que alcanzarían al 30% de los residuos ingresados, serán utilizados como combustible sólido recuperado, con el objetivo de sustituir el gas en las grandes cementeras o instalaciones industriales que se encuentren adaptadas a tal fin.

La situación que debe enfrentar el gobierno local de La Matanza es más que compleja: en primer lugar porque el proyecto CARE no tiene el respaldo de varios actores de la comunidad. Además, la prolongación en el tiempo del relleno de CEAMSE ubicado en la localidad de González Catán sigue generando un fuerte impacto negativo en la calidad de vida de amplios sectores de la población que habita el partido de La Matanza.

7.8 COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN CON LA COMUNIDAD

La comunicación desde el gobierno local ha tenido en los últimos años un fuerte cambio de paradigma. Por lo menos en Argentina, el giro se viene dando desde un modelo que podría denominarse “norteamericano”, enfocado en la perspectiva electoral y de gestión, a un modelo “de marca”, con origen en el viejo continente.

7.8.1 Comunicar la gestión

La comunicación del gobierno local a través de los resultados de gestión tiene su relación natural con los procesos electorales. Comunicar la buena gestión tiene como objetivo primordial preservar el poder, y con esa guía se desarrollará la actividad de difusión de las políticas públicas locales. Es aquí donde los comunicadores del gobierno, y los medios, establecen un vínculo interesante de analizar. Jaqui Chmielewski asegura que existe una relación simbiótica entre los medios de comunicación y la política en la cual “los políticos usan a los medios en su beneficio, mientras que al mismo tiempo, los medios periodísticos utilizan a los políticos según su conveniencia” (Chmielewski, 1996:61-63). Son dos

esferas de poder que se necesitan mutuamente, y cada una obtiene cierta ganancia en esta relación. Y esta situación entre políticos y medios tiene una consecuencia en las noticias: por un lado, estas son una fuente de información esencial para el ejercicio de la democracia (necesarias para el electorado); por otro lado, “son un producto que juega bajo las reglas del libre mercado, dependiendo en este caso de los ratings y la venta de espacios de publicidad” (Chmielewski, 1996:63).

En este marco, cuando se analiza el suministro de información desde el gobierno o la gestión, debe destacarse que los periodistas muchas veces son conscientes de que en ocasiones están siendo “manipulados” cuando se les proporciona información, imágenes, audios. Pero están condicionados, ya que “trabajan en un marco extremadamente competitivo”. Muchas veces, para “seguir en carrera”, un periodista no puede dejar de presentar las mejores imágenes (fotos o videos) disponibles, que son, muchas veces, las que se le proporcionan desde un gobierno.

Destaca Chmielewski (1996) que los medios de comunicación se tornan más importantes cuando se intenta persuadir a un electorado independiente de mayor magnitud. En cambio, cuando los partidos mantienen una fuerte relación con sus afiliados, el poder de los medios tiende a ser menor. Un factor adicional, claro, es la tradición democrática de cada país.

7.8.2 La comunicación del gobierno local a través de la marca municipal

La marca ciudad ha tenido desde principios de los noventa un modelo que se transformó en caso de estudio para quienes buscan posicionar una ciudad con un perfil determinado. Un caso es el de Barcelona, que luego de las Olimpiadas del año 1992 logró reinventarse para posicionarse como una de las metrópolis más dinámicas de Europa. El secreto de este fuerte desarrollo de la imagen, sostenido por el crecimiento económico de la urbe catalana, puede basarse en la exitosa manera de comunicar que ha tenido el gobierno local de esa ciudad.

El urbanista y comunicador Toni Puig fue clave en este proceso. Puig asegura en una de sus obras que “para comunicar con los ciudadanos no

es suficiente la comunicación de marca a través de los medios masivos de comunicación”. En este sentido, sostiene que “se necesita mucho de comunicación directa, de intendentes que recorren, y dejan tan claro su valor de gobierno, transformándolo en un hábito” (Puig, 2003:110). El proceso de generar una marca va estrechamente vinculado al de sostenerla en el tiempo, ya que cuando se logra posicionar una marca pública municipal, hay que mantenerla y potenciarla (Puig, 2003): “Es la gran tarea, siempre cómplice con los ciudadanos, en los municipios, en las ciudades que todo anda bien, con servicios que cumplen, con proyectos que crean futuro, la marca municipal facilita un paso más” (Puig, 2003:188-189).

¿Cómo es ese tipo de comunicación necesario para sostener una marca en el tiempo? Lo importante es mantener la diferenciación, que es lo que originó la creación de la marca. Por esa razón, la comunicación también debe ser “diferente”. “Comunicamos de una manera única, diferente”, expresa Puig, y agrega: “Comunicamos cómo somos, cómo queremos ser, y cómo queremos que sean la ciudad y el mundo. Comunicamos, pues, con singularidad. Para que los ciudadanos creen en la marca, en la ciudad y la vida que nos presenta, traza y consigue”. Todo eso, asegura Puig, debe lograr concretarse “en complicidad con los ciudadanos” (Puig, 2003:189). En esta perspectiva, la participación de los ciudadanos en la elección de su “vivir la ciudad” es primordial para lograr un perfil de urbe sólido, basado en un fuerte consenso, con convicciones sobre un estilo de vida y unos valores particulares.

7.8.3 El departamento de comunicación

Comunicar con eficacia es imprescindible. No basta con que una gestión sea buena, hay que saber comunicarlo. Y por esa razón, todo gobierno local de municipios con más de 15 mil habitantes debe estar provisto en su organigrama de un departamento de comunicación. Los recursos humanos podrán variar en relación con el tamaño de la administración y la localidad.

Con respecto a las acciones a seguir, es clarificador el análisis de Emilio Graglia, para quien el equipo de planeamiento de un gobierno local “debe prever y anticipar cómo, quiénes y cuándo van a comunicarse (informarse y divulgarse) las actividades planificadas o ejecutadas por

una parte y, por la otra, cómo, quiénes y cuándo va a controlarse (analizarse y corregirse) la comunicación” (Graglia, 2014:124). Es imprescindible aquí un equipo de planificadores “que conozcan y entiendan respecto de la comunicación gubernamental y administrativa y, de esa manera, puedan anticiparla y configurarla” (Graglia, 2014:124).

7.8.4 Acciones para la difusión de políticas públicas locales

Destaca Graglia sobre la difusión de las políticas públicas que existen en este sentido cuatro fases: 1) informar las actividades planificadas o ejecutadas (o sea, comunicarlas de manera personalizada); 2) divulgar las actividades planificadas o ejecutadas (o sea, comunicarlas masivamente); 3) analizar lo comunicado (buscando fallas en la comunicación, tanto el secretismo como la demagogia); y 4) corregir la comunicación (si se hubieran detectado fallas en la información como en la divulgación) (Graglia, 2014:125-130).

Buscando establecer una metodología apropiada para la difusión masiva de los programas y acciones y políticas municipales, pueden proponerse, además, cuatro ejes de acción. Los mismos se complementan y se enumeran a continuación según el nivel de complejidad en su implementación:

- **Envío de gacetillas informativas** a los medios de comunicación: diarios impresos y digitales, radios y señales de televisión existentes en la región, de alcance local y regional. Las gacetillas pueden elaborarse como artículos informativos o notas periodísticas, en este último caso utilizando declaraciones de referentes del gobierno local.
- **Campaña gráfica, televisiva y radial** con piezas publicitarias que contengan datos sobresalientes relacionados con las políticas municipales. Publicidad online en webs de cámaras empresariales y portales de noticias (diarios digitales).
- **TIC.** Creación de una página web informativa del gobierno local que presente las principales políticas públicas y programas de acción, posibilitando la interacción del ciudadano y la posibilidad de realizar trámites. Manejo de redes sociales para la difusión de las políticas públicas y la agenda local.

- **Comunicación directa.** Presentación de las principales características del municipio, su evolución y su gobierno en organismos públicos y privados, ONGs, cámaras empresarias y exposiciones provinciales y nacionales. Charlas a cargo de funcionarios del municipio con públicos interesados.

7.8.5 La participación como respuesta a la comunicación municipal

En la sociedad actual, el hombre no se contenta con estar representado (Llerena Amadeo y Ventura, 1997), sino que quiere participar. “La noción de participación constituye un concepto clave en la doctrina del orden natural... y puede hablarse hasta de un derecho natural a la persona humana a la participación en la vida social”, destaca Carlos Sacheri (1979). Pero ello es adecuado siempre que se incluyan en la idea “las notas de competencia y de responsabilidad, pues ambas definen los criterios básicos que han de presidir los diferentes grados y modalidades de participación de cada persona en las distintas actividades sociales” (Sacheri, 1979:173-176). Posteriormente, el mismo autor aclara que “para poder participar activamente en algo es menester tener la competencia para la función a cumplir y ser responsable de las opiniones y decisiones que se adopten... existen diferentes niveles y formas concretas de participación en la vida social”. Reducidos a los esenciales, tenemos, según Sacheri, tres grados distintos:

1. **Información:** se participa en algo desde el momento en que se está al tanto de los problemas, de las opiniones, de las alternativas de elección, etc. En lo que respecta a la participación social y política, este nivel es de acceso general.
2. **Consulta:** se participa activamente cuando una persona es invitada a dar su opinión y asesoramiento sobre temas de su competencia. Por lo tanto, la capacidad de cada uno determinará en la práctica el grado de participación que debe serle reconocido.
3. **Decisión:** la participación en las decisiones a adoptarse implica el mayor grado de actividad posible. La experiencia muestra que así como todo aquel que debe ser informado de algo tiene derecho a

emitir su opinión, no todo consultor o consejero reúne las condiciones para decidir.

7.8.6 Municipio global. Vinculación internacional

A pesar de ser conceptos contradictorios, las dimensiones de lo local y lo global tienen una relación más estrecha y complementaria de lo que se cree. Para Guillermo Sala et al., “así como se da un proceso totalizador en lo global, se da un proceso totalizador en la dimensión de lo local”, que pasa a tener protagonismo, “se hace necesario, y para ello debe desarrollar todas sus potencialidades”. La dimensión de lo pequeño “se complementa entonces con la dimensión de lo global, como expresión adecuada de la nueva situación o escenario” (Sala et al., 1999:35).

Vincularse a lo global no supone una crisis para un municipio. Al contrario, lo lleva a la perfección en su calidad de ente estatal. Explica Mariana Calvento que “los estados municipales de tamaño intermedio con inserción internacional cuentan con el desarrollo de capacidades estatales que otros municipios de la misma especie no poseen y/o no utilizan” (Calvento, 2010:17). En ese contexto, “un tipo particular de capacidad estatal está presente en los municipios de mayor grado de internacionalización, la cual se relaciona con las capacidades administrativas internas y la dimensión relacional del estado municipal, englobando, por tanto, las características del estado como su relación con el entorno” (Calvento, 2010:17).

La misma autora desarrolla además una clasificación de los estilos de gestión según los grados de internacionalización (Calvento, 2012):

- gobiernos municipales de **internacionalización muy alta**: son los que desarrollan un estilo de gestión internacional integral, continuo y articulado. Estos actores “han logrado establecer una amplia gama de estrategias de gestión internacional, incluyendo la utilización plena de políticas de relacionamiento institucional internacional como de posicionamiento internacional, a diferencia de las restantes categorías” (Calvento, 2012:277-278);
- gobiernos municipales de **internacionalización alta**: desarrollan un estilo de gestión internacional reciente, limitadamente articu-

lado y parcialmente integral, “en términos de que abarca políticas de relacionamiento institucional y posicionamiento internacional aunque no alcanza a desarrollar aún estrategias de marketing de ciudades” (Calvento, 2012:277-278);

- gobierno municipal de **internacionalización intermedia**: se distingue por su perfil de gestión internacional sectorizado, continuo aunque reciente y articulado en la utilización de las herramientas de relacionamiento institucional. Se “concentra en el manejo de estas estrategias, implementándolas con intensidad y continuidad” (Calvento, 2012:277-278);
- gobierno municipal de **participación internacional baja**: establece un estilo de gestión esporádico y ocasional, sin delinear un objetivo específico en su accionar.

Para Calvento, “la definición y el establecimiento de estas categorías de internacionalización, a través de la generación de un Índice de participación internacional, demostró expresamente la variación en la gestión internacional de los actores subnacionales” (Calvento, 2012:277-278). Asimismo, la utilización de este índice en ciudades de tamaño intermedio no limita su aplicación a otro tamaño de ciudades.

7.8.7 El papel de las áreas de vinculación internacional

Para un municipio de tamaño intermedio puede visualizarse, entonces, con claridad, la necesidad de un área específica relacionada a la vinculación internacional, para que se ponga en juego todo el potencial del perfil global de la ciudad, ya sea a nivel económico como cultural. En este sentido, Mariana Calvento asegura que “la interacción local que presentan los gobiernos municipales de muy alta internacionalización es diversificada, por la cantidad y la variedad de actores que se involucran, y los vínculos verticales que se establecen con organismos provinciales y nacionales se destacan por su mayor fluidez y multiplicidad de actores” (Calvento, 2012:281).

Todo ese conjunto de relaciones puede concretarse si se establece dentro de la estructura administrativa municipal un área específica: “dentro de las capacidades organizacionales, el establecimiento de un área específica,

de recursos humanos formados y de recursos presupuestarios disponibles favorece el desarrollo de estrategias de participación internacional”.

Para Calvento, que relevó distintas experiencias de dependencias gubernamentales exclusivas para el desarrollo de estas estrategias, el estilo de administración descentralizado “favorece a los gobiernos de internacionalización muy alta, elemento que a su vez se corresponde a la capacidad relacional, en términos de los vínculos que se generan al interior y al exterior del gobierno municipal” (Calvento, 2012:281-282).

7.9 LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LOS MUNICIPIOS

Haciendo directa alusión a la comunidad local, Gino Germani la caracteriza como “la esfera que tradicionalmente ha sido indicada por los políticos prácticos y por los científicos como la base de la democracia”. Facilita asimismo este nivel de comunidad el estudio e investigación de su vida política. Esa sensación de cercanía es destacada por Germani: “El ejercicio de los derechos políticos en el ámbito más restringido de esta comunidad se presenta como una oportunidad mucho más concreta y cercana para la mayoría de la gente” (Germani, 1968:361). Esa oportunidad se transforma en demanda de acciones.

Y en ese contexto, el conjunto de acciones y políticas sociales que puede ejercer un gobierno local es variable. Y dentro de las mismas, debe mencionarse nuevamente el urbanismo como una herramienta de integración y desarrollo integral.

La intervención del espacio público es una herramienta esencial, y debe utilizarse para transformar los asentamientos habitacionales precarios. Teniendo en cuenta que las “sedes urbanas precarias” o las “zonas precarias de las áreas urbanas” constituyen un fenómeno muy importante a nivel latinoamericano (Dujovne, 2002), debe entenderse que intervenir en el espacio público es también “un disparador para la mejora de la situación de las áreas degradadas”, y es una forma de optimizar “el rendimiento de la inversión pública destinada a estos programas” (Dujovne, 2002:9).

A partir de esas zonas precarias establecen Lisa y Zeballos (2012) que “la población marginada es entendida a su vez como integrante de una sociedad en la que, por diversas causas, la organización socioeconómi-

ca y política vigente la integra en el subsistema económico (producción-distribución de bienes y servicios) pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación en los asuntos públicos”. La marginación social puede estructurarse como “un fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e integridades de exclusión o no participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios” (Lisa y Zeballos, 2012:108).

7.9.1 Limitaciones de la política social del municipio

La escasez de recursos es un claro límite a la expansión de la política social municipal. Un estudio realizado por CIPPEC³⁵ en municipios de Argentina (Maceira, Olaviaga, Fernández Arroyo y Boix, 2010) detalla que “se percibe la existencia de limitaciones en los gobiernos locales para poder llevar a cabo una política autónoma, debido a que dependen en gran medida de los lineamientos y, fundamentalmente, de los recursos de origen nacional y provincial” (Maceira, 2010:61).

Aunque el estudio mencionado revela que los presupuestos municipales tienen un financiamiento propio cercano en promedio al 33%, el “peso específico” de los gobiernos locales en la inversión en áreas sociales se ve reducido. Esta situación se debe a que “la inversión pública social depende significativamente de los recursos provenientes de los gobiernos provinciales, especialmente en el caso de la provincia de Buenos Aires, y del gobierno nacional, particularmente en el sector de protección social” (Maceira et al., 2010:61).

Al mismo tiempo, según Fernando Mercau, puede observarse con mayor frecuencia (incluso como fenómeno de carácter internacional) “la transferencia de funciones del gobierno central al municipal, la participación creciente de los municipios en la aplicación de políticas globales, y en la modificación de las legislaciones locales para aplicar diferenciadamente propuestas nacionales, y la participación que desde los gobiernos municipales se les otorga a actores de la sociedad civil” (Mercau, 1999:147).

Explica Mercau que “la autonomía que permite a nivel municipal poder receptor y coparticipar de estas nuevas relaciones con espacios mayores se da por grados que tienden a limitar el poder de decisión”, y uno de esos límites está dado por la capacidad del municipio para disponer de recursos tanto económicos como tecnológicos, “así como la debilidad y obsolescencia de las cartas orgánicas” (Mercau, 1999:147). El marco reglamentario municipal se basa para Mercau en la concepción centralista con respecto a que el papel de estos es sólo de mantenimiento y control de los servicios urbanos tradicionales (caminos, limpieza, tránsito), y no de desarrollo y aplicación de estrategias económicas y de políticas sociales. Esta situación, desde el ámbito municipal, sólo es posible modificarla en la medida en que haya “una decisión local contundente y buen diálogo con las instancias superiores”.

A pesar de las limitaciones y restricciones mencionadas, “son los espacios municipales los más capacitados para conocer las heterogeneidades y operar desde ellas, configurándose como instancias ágiles y creativas, propiciadas desde la decisión de incrementar su capacidad financiera por medio de acciones innovadoras, privilegiando gastos de inversión sobre los de funcionamiento”.

7.9.2 Coordinación de la política social

El camino a recorrer por los gobiernos locales debe contemplar necesariamente la coordinación de los niveles de gobierno y las áreas sociales. Y esto, según concluye Daniel Maceira, “se vincula con el desarrollo de esfuerzos en el área de gestión de los recursos y en la búsqueda de canales de comunicación y articulación que permitan presentar las prioridades identificadas en el territorio, y que puedan ser transmitidas a los niveles nacionales de gobierno” (Maceira, 2010:61). De esta manera, se redoblarán los esfuerzos para reducir “las brechas entre las necesidades y las acciones de gobierno”.

Para Fernando Mercau, en el ámbito de las políticas sociales suele verificarse el centralismo decisorio de imponer acciones con formato único, con la consiguiente dificultad que esto produce en torno al acceso a un grupo meta correctamente definido. Aspectos tales como la definición de una política de viviendas, regularización dominal referida a la tenen-

cia de la tierra, atención primaria de la salud, desarrollo productivo sobre la base de acciones directas con desocupados, etc., “son planteadas mecánicamente como si desde el estado central pudieran obviarse las inevitables diferencias locales” (Mercau, 1999:154).

Para Mercau, si el accionar del Estado nacional estuviera limitado a la definición política, el paso siguiente sería encontrar una forma equitativa de distribución de los recursos económicos, y una transferencia de “capacidad de gestión”. Si esto es posible, “los municipios integrando a los actores de la comunidad tendrán una creciente posibilidad de adaptar la política genérica a acciones materiales, sin duda más eficientes; guardando para el estado nacional la función de auditoría y evaluación” (Mercau, 1999:154).

Está claro entonces que una eficiente coordinación de los municipios con el gobierno provincial, y con el nacional, evitará la superposición de esfuerzos y derroche de recursos. Esta articulación y coordinación de las políticas sociales debe ser guiada, por lo menos así lo establece la legislación en Argentina, desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2002). Este ente, dependiente de Presidencia de la Nación, establece las políticas prioritarias para el corto, mediano y largo plazo y define “estratégicas de abordaje, metodologías de trabajo y perspectivas de intervención territorial”. Este organismo fue pensado y constituido en el año 2002 como un espacio estratégico para la planificación y la coordinación del trabajo en políticas sociales en todo el país.

Es el propio Consejo (2002) el que enfatiza que “el abordaje de las políticas sociales en todo el territorio nacional, sin lugar a dudas, exige articulación y acciones coordinadas que eviten la dispersión y/o superposición de recursos, tanto humanos como económicos, y el fortalecimiento de las instancias de diálogo, organización y trabajo interinstitucional”.

Como las problemáticas actuales “requieren respuestas rápidas e integrales, es decir, que sumen todas las miradas y voces”, en la resolución deben intervenir todos los organismos responsables de la política social nacional: “Los municipios, las provincias y el Gobierno nacional integran sus planes y programas sociales para contribuir al fortalecimiento de la Red Federal de Políticas Sociales”.

BIBLIOGRAFÍA

PARTE I

- Albuquerque, F. (1997). *Metodología para el desarrollo económico local*, ILPES, Santiago de Chile.
- Albuquerque, F. (2001). “La importancia del enfoque del desarrollo económico local”, en A. Vázquez Barquero y O. Madoery, Oscar (eds.), *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario.
- Altschuler, B. (2006). “Municipios y desarrollo local. Un balance necesario”, en A. Rofman y A. Villar (comps.), *Desarrollo local, una revisión crítica del debate, parte II*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Aristóteles (1992). *La política*, Editorial Panamericana, Bogotá.
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo endógeno: un desafío contemporáneo*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Boisier, S. (2002). *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*, Mimeo, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2003). *El desarrollo en su lugar*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2005). “Hay espacio para el desarrollo local en la globalización”, *Revista CEPAL*, 47-62, agosto.
- Campari, S. y Guerrero, A. (2000). *El municipio como promotor del desarrollo regional*. Ponencia presentada en el II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales: “Nuevas iniciativas institucionales: la cooperación intermunicipal”. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 11 y 12 de mayo de 2000.
- Costamagna, P. y Saltarelli, N. (2004). “Las agencias de desarrollo local como promotoras de la competitividad de las pymes. Experiencia del caso argentino”, en J. RhiSausi, *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Cotruello Menta, R. (2001). “Aspectos estratégicos del desarrollo local”, en A. Vázquez Barquero y O. Madoery, O. (comps.), *Transfor-*

maciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Homo Sapiens, Rosario.

Cotorruelo Menta, R. y Vázquez Barquero, A. (1995). *Plan estratégico territorial (PEDT). Notas metodológicas*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Cravacuore, D. (2001). “La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades”, en Laurnaga, M.E. (coord.), *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*, Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Montevideo.

Cravacuore, D. (2006). “Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina”, *Medio Ambiente y Urbanización*, año 22, N° 64, 3.16.

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Dabat, A. (2000). *Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo*, Mimeo, México.

Del Acebo Ibáñez, E. (1996). *Sociología del arraigo. Una lectura crítica de la teoría de la ciudad*, Claridad, Buenos Aires.

Devés Valdés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX, Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*, Biblos, Buenos Aires.

Díaz de Landa, M. (2006). “Los nuevos supuestos de desarrollo local y la estrategia del desarrollo regional”, en Rofman, A. y Villar, A. (comps.), *Desarrollo local, una revisión crítica del debate, Parte I*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

Iturburu, M. (2001). “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”, en Dirección de Estudios e Investigación del INAP (comps.), *Cooperación intermunicipal en Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.

Madoery, O. (2001). “El proyecto político local como alternativa de desarrollo”, *Revista Política y Gestión*, 2.

Madoery, O. (2001). “El valor de la política de desarrollo local”, en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), *Transformaciones*

globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Homo Sapiens, Rosario.

Marsiglia, J. (2010). ¿Cómo gestionar las diferencias?: la articulación de actores para el desarrollo local. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación de Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 13-15 de septiembre de 2010.

Marsiglia, J. y Pintos, G. (1997). “La construcción del desarrollo local y regional: actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención”, *Cuadernos del CLAEH*, nº 78/79, 93-110.

Pérez, P. (1995). *Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades; Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, No 28, octubre-diciembre.

Randle, P. (2000). *Aproximación a la ciudad y el territorio*, EDUCA, Buenos Aires.

Vallejos, C. (2004). La cooperación intermunicipal. Trabajo presentado en la cátedra Innovación y Gestión Local a cargo del Prof. Daniel Cravacuore. Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Vázquez Barquero, A. (2001). “Desarrollo endógeno y globalización”, en A. Vázquez Barquero. y O. Madoery (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario.

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico social*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

Villar, A. (2013). *La articulación en la gestión de los destinos turísticos*. Ponencia presentada en el 5° Congreso de Investigación Turística. San Pablo: Universidad de San Pablo.

PARTE II

Bardet, G. (1959). *El urbanismo*, Eudeba, Buenos Aires.

Beltrán, E. (2006). “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

Böhm, L. (coord.); Márquez, P.; Poblette, J.; Repossi, M.; Reta, R. (2007). *Manual de planificación estratégica municipal*, Konrad Adenauer Stiftung-Fundación Libertador, Buenos Aires.

- Calvento, M. (2010). *Estrategias de vinculación internacional en los municipios de tamaño intermedio de Argentina*, Buenos Aires, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Calvento, M. (2012). *La participación internacional de los Estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires*, Tesis Doctoral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Chain, M. (2010). “El punto de partida esencial para alcanzar la ciudad deseada”, en *La humanización del espacio público*, Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Chmielewski, J. (1996). “Medios de comunicación y política”, *Revista Colección* N° 3, 61-70, CECPUCA Ediciones, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2002). *Articulación y coordinación de las Políticas Sociales*, Presidencia de la Nación.
- Cozzi, V. (2012). “Ciudades actuales: ¿es posible el desarrollo urbano sustentable?”, en Lisa, M. y Zeballos, D. *Aportes para la gestión ambiental local*, Konrad Adenauer Stiftung y ACEP, Buenos Aires.
- Dixon, J. y Hamilton, K. (1996). “Ampliación de los criterios de evaluación de la riqueza”, en Germani, Gino (1968), *Finanzas y desarrollo, política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires.
- Graglia, J.E. (2014). *Políticas públicas para el desarrollo local y regional*, ACEP Asociación Civil Estudios Populares, Ciudad de Buenos Aires.
- Herce Vallejo, M. (2002). La ciudad y su espacio público. Ponencias. Unidad de Gestión y Coordinación para el Área Metropolitana de Buenos Aires, y Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA, Buenos Aires.
- Hillion, A. (1978). *Espacios económicos y poder*, Pleamar, Buenos Aires.
- Lisa, M. y Zeballos, D. (2012). *Aportes para la gestión ambiental local*, Konrad Adenauer Stiftung-ACEP, Buenos Aires.
- LEY 24.354. *Sistema Nacional de Inversiones Públicas*.
- Llerena Amadeo, J. y Ventura (ed.) (1997). *El orden político*, AZ Editora, Buenos Aires.

- Maceira, D.; Olaviaga, S.; Fernández Arroyo, N.; Boix, M. V. (2010). *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia*. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos, CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires (2010). *La humanización del espacio público*, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. La experiencia de la provincia de Buenos Aires*. Cuadernos de Economía. N° 79.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014). *Sistema Provincial de Inversión Pública*. BAPIN, Banco de Proyectos de Inversión Pública. En www.ec.gba.gov.ar.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Dirección Nacional de Inversión Pública (2014). *Plan Nacional de Inversión Pública 2014-2016*.
- Puig, T. (2003). *La comunicación municipal cómplice de los ciudadanos*, Paidós, Tramas Sociales, Buenos Aires.
- Sacheri, C. (1979). *El orden natural*, Eudeba, Buenos Aires.
- Sala, G.; Prado, A.; Mercau, F.; Sandomirsky, M.; Costamagna, P. y Gariboldi, J. (1999). *Municipio, desarrollo y empleo*, Ediciones del Incasur, Buenos Aires.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2014). Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. En www.ambiente.gob.ar.
- Soria, M.E., Zeballos, D.; Lisa, M. (2012). “Gestión integral de residuos sólidos urbanos”, en *Aportes para la gestión ambiental local*. Konrad Adenauer Stiftung y ACEP, Buenos Aires.
- Sosa, E., Aenlle, M.B., Steinberg, M.A. (2006). “Desarrollo local y regional sustentable”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.
- Unidad de Gestión y Coordinación para el Área Metropolitana de Buenos Aires y Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA (2002). *La ciudad y su espacio público*. Ponencias. Buenos Aires.

Universidad Católica Argentina (UCA) - Departamento de Investigación Institucional (2004). *Barómetro de la Deuda Social Argentina*, Buenos Aires.

Zakim, N. (2000). “Globalización, espacio público y patrimonio”, en *Nuevas perspectivas del patrimonio histórico cultural*, Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

CAPÍTULO VIII

EL MUNICIPIO COMO GESTOR DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL

Por Francisco Javier Martínez Martín

8.1 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR TRANSPARENCIA?

En la actualidad la transparencia ha pasado a constituir una de las principales exigencias ciudadanas, provocando que los ciudadanos hayan empezado a elevar sus reclamos hacia los gobiernos y administraciones públicas con el objetivo de que informen sobre lo que hacen, ofrezcan información sobre sus decisiones o actuaciones e informen sobre los recursos utilizados.

Cabe entonces presentar el interrogante: **¿qué se entiende por transparencia?**

“La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes” (Kauffmann & Kraay, 2002), información que en el ámbito de lo público debe permitir evaluar las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de la decisión.

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

En el marco de la administración pública, la transparencia es un mecanismo que, entre otros beneficios, previene actos de corrupción al permitir que la ciudadanía pueda conocer el funcionamiento interno de las instituciones y el control de los fondos que gestionan. La transparencia es un principio fundamental del llamado gobierno abierto (procesos de apertura de datos/información de los gobiernos), concepto que más adelante será profundizado. Sin transparencia no sería posible comprender este concepto ni desarrollar estrategias basadas en sus principios.

Hablar de transparencia no sólo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, cosa que sin duda consiguen en buena medida los proyectos de apertura de datos de los gobiernos, sino básicamente de un derecho de todo ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos.

Por lo tanto, la transparencia es una herramienta clave para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos, lo que sirve también para lograr mejorar la calidad de los servicios públicos directa o indirectamente gestionados por el Estado.

8.1.1 Tipos de transparencia por su origen y modo de interacción

Las distintas formas en las que los organismos públicos han ido transparentando su gestión y generando datos accesibles ha dado lugar al establecimiento de una tipología del concepto de transparencia. En este apartado se abordan los distintos tipos de transparencia desde su origen y modo de interacción.

La decisión gubernamental de abrir sus datos bajo el paradigma del *open data* (datos abiertos) tiende a generar distintas modalidades de transparencia, ya que no siempre la finalidad del proceso de construcción de un sistema de gobierno abierto es conseguir transparentar la gestión de forma clara y visible.

La transparencia tiene distintas modalidades (Sosa, 2011) y puede ser opaca o clara, activa o pasiva. Aunque pueda parecer contradictorio, a veces la transparencia es opaca, ya que su finalidad no es ayudar al

ciudadano a controlar, sino dar la imagen de que el gobierno se abre publicando datos sin integrar, cuando en realidad trata de evitar el control de la ciudadanía.

Por el contrario, la transparencia puede ser clara, auxiliando a mejorar el control y la información sobre cómo funcionan los asuntos públicos. Para ello, se aportan datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados y comparables (Cotino, 2012). Es decir, busca lograr que los datos públicos estén no sólo disponibles al control ciudadano, sino que también puedan ser útiles y comprensibles.

Por otra parte, la **transparencia activa** se basa en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, es decir, información que permita conocer y controlar el funcionamiento del Estado. Hoy, gracias a las tecnologías de información y comunicación, el acceso a la información se realiza a través de plataformas integradas, lo que permite a la ciudadanía un acceso inmediato a datos de todo tipo.

No obstante, la **transparencia también puede ser pasiva**: en este caso es información a demanda, es decir, vinculada al derecho de acceso a información por parte de los ciudadanos. Esto puede provocar que en ocasiones pueda dar acceso a datos irrelevantes o la tardanza en la respuesta ante una petición de determinados datos.

Para identificar adecuadamente las tipologías sobre transparencia identificamos dos dimensiones: la primera tiene que ver con el origen del reclamo o iniciativa y el modo de interacción respecto de la transparencia, es decir, si es un derecho ciudadano u obligación legal y gubernamental, así como el grado o alcance de la misma. La segunda dimensión tendría que ver con los resultados u *outputs* de la transparencia (Sosa, 2011; Fox, 2007; Ortiz de Zárate, 2012).

Sobre la base de la primera dimensión **se pueden identificar cuatro tipos o modelos de transparencia**:

- Transparencia reactiva
- Transparencia activa
- Transparencia focalizada
- Transparencia colaborativa

Transparencia reactiva

La transparencia reactiva o pasiva se refiere al **derecho ciudadano de acceso a la información pública** y aquella que genera el gobierno, y que le permite conocer la gestión gubernamental, el control ciudadano y la rendición de cuentas. Este tipo de transparencia requiere de la existencia de normas que garanticen y regulen el derecho de acceso a la información. Para que la rendición de cuentas sea efectiva, los ciudadanos deben contar con información que les permita evaluar el desempeño del gobierno. Por lo tanto, la transparencia reactiva requiere que exista un mandato legal para que las instancias gubernamentales publiquen y actualicen de modo permanente información pública básica.

Transparencia activa

A diferencia de la reactiva, la transparencia activa (o proactiva) se define como **la obligación de la administración** de presentar información sobre su funcionamiento. Consiste en que los órganos de la administración pública deben poner a disposición permanente de la ciudadanía información relevante sobre la estructura orgánica, funciones, atribuciones, sobre los funcionarios públicos y personal contratado y sus honorarios, sobre las contrataciones que realicen para el suministro de bienes, prestación de servicios, asesorías, consultorías, entre otras contrataciones.

Para muchos especialistas, este tipo de transparencia es una extensión que refuerza el derecho de acceso a la información, pues no sólo lo comprende el derecho de solicitar información pública, sino que lo vincula a la obligación de las instituciones públicas de publicar la información esencial sobre su labor. Un rasgo clave de este modelo es que se basa en la publicación proactiva de la información, lo cual significa publicar la información sin necesidad de que la misma sea previamente solicitada.

Transparencia focalizada

Las políticas de transparencia focalizada tienen como característica fundamental el uso de la divulgación de información para alcanzar una finalidad de política pública establecida, por ejemplo la mejoría en la entrega de un servicio público, como la salud, el transporte o la educación, entre otros.

La transparencia focalizada se enmarca dentro de las políticas de segunda generación, cuando el gobierno publica u ordena a un organismo público o privado la publicación de información con la intención de incidir en la conducta de los ciudadanos y con ello prevenir riesgos o solucionar problemas de interés público.

Según Villoria (2011), los elementos de un modelo de transparencia focalizada son:

- busca un objetivo específico y explícito;
- se beneficia a una audiencia concreta;
- se publica información claramente definida; y
- utiliza los medios de comunicación más útiles e idóneos para los propósitos establecidos previamente.

En este sentido, las políticas de transparencia focalizada intentan traducir el propósito de una política general a las realidades de un grupo específico de usuarios, tomando en cuenta las necesidades, los incentivos y las capacidades de comprensión de la información de una audiencia en particular, y usando mecanismos simples y eficientes que faciliten no sólo el acceso, sino también el uso de dicha información (Molina y Cruz, 2012).

Transparencia colaborativa

La transparencia colaborativa es un modelo de transparencia basado en el uso de las TIC y el *open data* como herramientas básicas. La información que se genera parte de un modelo de interacción entre el Estado, que hace accesibles los datos, y la ciudadanía, que produce nueva información, la cual se encontraba antes dispersa para sintetizarla en un solo portal, elevando por tanto la disponibilidad de la información gracias a la importancia de los avances tecnológicos aplicados al procesamiento de datos.

De esa manera, mientras las administraciones publican su rendición de cuentas, la ciudadanía puede llevar a cabo su propia evaluación, que puede no ser coincidente con la ofrecida por el Estado. Lo que introduce, por tanto, los conceptos de *corresponsabilidad* y de *control ciudadano* (Ortiz de Zárate, 2012).

8.2 LA DEFINICIÓN DEL BUEN GOBIERNO

La transparencia, concepto anteriormente desarrollado, es uno de los pilares básicos del buen gobierno, pero ¿qué es lo que evoca este concepto tan presente en la actualidad de los gobiernos? Basados en anteriores investigaciones (Villoria, 2011), se puede decir que el concepto de buen gobierno engloba distintos elementos del marco político-institucional.

En este sentido, el buen gobierno debe buscar el bien común, debe buscar una sociedad segura, próspera y equitativa, debe intentar generar impactos positivos en el país. Para ello, debe construir una buena administración, es decir, una administración profesional y competente (Acemoglu & Robinson, 2012). El buen gobierno debe aportar visión y liderazgo; la buena administración, eficacia, eficiencia y, sobre todo, altas dosis de imparcialidad, con el objetivo de evitar excesos y discrecionalidad en la administración de los recursos públicos.

En el ámbito del diseño institucional, ello implica la promoción de espacios participativos, de diálogo y de cooperación. En el ámbito constitucional implica la protección de los derechos y libertades fundamentales, la prohibición de prácticas discriminatorias que atenten contra la imparcialidad en la formulación e implantación de las políticas públicas; en suma, que atenten contra la igualdad política.

Hecha esta descripción, aparece como evidente que la información y la transparencia son elementos clave del buen gobierno, elementos que tan solo en circunstancias excepcionales pueden ser limitados por razones de seguridad y estabilidad nacional.

8.3 LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En primer lugar, cabe señalar que rendición de cuentas es una traducción imperfecta del término inglés *accountability*. Aplicado al asunto público, la entendemos como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos; y, por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público.

En este sentido, “podría definirse a la rendición de cuentas como un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes” (Wences, 2010:69).

- La **rendición de cuentas horizontal** se refiere al control o equilibrio entre los poderes del Estado. Alude, por tanto, a “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están tácticamente capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales [...], en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificados como ilícitos” (O’Donnell, 1998:173-174).

Estas agencias pueden ser de dos tipos, de balance y asignadas:

- las de balance tienen que ver con los tres poderes del Estado y su control mutuo de carácter reactivo;
- las agencias asignadas comprenden la existencia de tribunales de cuentas, fiscalías, defensorías del pueblo, etc.

No será posible, por tanto, concluir con éxito las rendiciones de cuentas horizontales sin información suficiente, fiable y bien estructurada, siendo imprescindible entonces en este proceso la transparencia en las administraciones públicas.

- Por otra parte, la **rendición de cuentas vertical** incluye el control electoral (a través de elecciones libres y periódicas por medio de representantes elegidos democráticamente) y el control social, llevado a cabo desde la sociedad civil y la prensa.

Dicho esto, cabe por tanto señalar que no existirá un control efectivo si la información puesta a disposición desde las instituciones carece de un mínimo de calidad o existen controles al acceso de la misma que limitan el conocimiento de aquello que realizan las administraciones públicas.

- Podemos hablar también de una **rendición de cuentas híbrida**, que implica una participación ciudadana en la toma de decisiones y un control desde dentro del sistema (Goetz & Jenkins, 2001), como ocurre con los presupuestos participativos en ciudades

como Rosario, lo que permite destinar una parte del presupuesto municipal a la realización de propuestas y proyectos que los ciudadanos consideren necesarios para su distrito.

Independientemente del tipo de rendición de cuentas que busque aplicarse dentro del gobierno, no podrán alcanzarse resultados óptimos si la participación se desarrolla sin información de calidad y transparencia. Por ello, la transparencia es la primera fase de todo proceso de rendición de cuentas que quiera realizarse eficazmente dentro de la gestión pública.

8.4 DEFINICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO

El concepto de **gobierno abierto** ha venido tomando fuerza y consolidándose en los últimos años como una oportunidad para cambiar la forma de gobernar tradicional, a partir de tres dimensiones fundamentales:

- A. la **transparencia** en la acción, procesos y datos del gobierno;
- B. la **colaboración** en el interior del gobierno, que permita generar nuevas ideas para resolver problemas;
- C. la **participación**, que busca implicar de forma activa y real a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas públicas.

Fue el presidente de los EEUU Barack Obama quien de hecho popularizó estos tres principios a comienzos de 2009, cuando emitió su “Memorando sobre transparencia y gobierno abierto”, que declaraba:

Mi administración se compromete a crear un nivel inaudito de apertura en el Gobierno. Vamos a trabajar juntos para reafirmar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. (...) El gobierno debería ser transparente. (...) El gobierno debería ser participativo. (...) El gobierno debería ser colaborativo. (...) (Obama, 2009).

En los últimos años se ha difundido una nueva visión del gobierno abierto, entendido como “un eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones

públicas bajo los principios de la transparencia (...), la participación y la colaboración” (Ramírez-Alujas, 2011).

A pesar de que no existe un consenso sobre el alcance y significado del gobierno abierto, está claro que este concepto va más allá de los principios asociados a la noción de **gobierno electrónico**, entendido como la simple aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procedimientos administrativos, sin que implique un cambio en los valores.

En síntesis, según Calderón y Lorenzo (2010), el gobierno electrónico en sentido estricto no transforma la sociedad, simplemente hace más fácil la vida a los ciudadanos.

En este sentido, ¿cuáles son los beneficios derivados del diseño e implementación de estrategias de gobierno abierto?

- mayor cercanía del ciudadano con la administración y del político con el ciudadano;
- mayor receptividad de la administración;
- mayor capacidad de respuesta y un mejor funcionamiento interno;
- mayor eficiencia por reducción de costes y por simplificación del trabajo;
- mayor eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Entre otras ventajas, el desarrollo del gobierno abierto puede devenir en una administración más cercana al ciudadano, lo que implica presumiblemente una mayor capacidad de respuesta a los problemas sociales y las demandas reales de la ciudadanía.

8.4.1 La apertura de datos públicos (*open data*) y la apertura de procesos (*open process*) y el uso de la Web 2.0 (*Government 2.0*) y las redes sociales

De acuerdo con Ramírez Alujas, los ejes sobre los cuales se han cristalizado los valores del gobierno abierto obedecen a dos componentes fundamentales:

- A. **La apertura de datos públicos (*open data*)**, que promueve, por un lado, la utilización o reutilización de datos públicos como base

de nuevas aplicaciones y servicios, permitiendo que otras entidades públicas o privadas y/o usuarios puedan utilizar los datos públicos liberados, creando nuevas prestaciones o aplicaciones web. Por otro lado, devuelve a los ciudadanos sus propios datos, incrementando así la transparencia, la rendición de cuentas y el control ciudadano de los recursos.

- B. **La apertura de procesos (*open process*) y el uso de la Web 2.0 (Government 2.0) y redes sociales**, que persigue facilitar la comunicación y la participación ciudadana, partiendo del aprovechamiento del conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y la colaboración dentro y entre las administraciones públicas.

Los valores del gobierno abierto pueden ser aplicables prácticamente a la totalidad de la función pública y a sus estrategias e instrumentos, excluyendo aquellas áreas de políticas públicas y del gobierno (seguridad nacional, seguridad pública, defensa), así como de política económica, consideradas como sensibles. En este sentido, los mecanismos e instrumentos de apertura de datos evidentemente estarán limitados por la normativa en materia de protección de datos.

8.4.2 El uso de las TIC en las administraciones públicas

Hoy en día, nadie duda de la importancia de internet ni de la imposibilidad de desarrollar ningún trabajo sin un uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Según los datos de Internet World Stat a finales de 2013, el número de personas con conexión a internet ascendía a 2.800 millones, el 39% de la población mundial, lo que representa que hoy aún un 61% de la población sigue sin tener acceso a internet. En este sentido, las limitaciones al acceso a internet de parte de la población deben ser consideradas cuando se diseñan políticas relacionadas con la administración electrónica. Es decir, la implementación de un sistema de telemático de turnos no debe alterar el acceso en condiciones de igualdad al servicio.

A pesar de la brecha digital, el uso de las TIC por parte de las administraciones para prestar servicios a los ciudadanos es una necesidad ineludible.

Las administraciones públicas, al igual que las empresas, pueden usar las TIC para realizar distintas tareas:

- las pueden usar simplemente como una herramienta de trabajo interna para ser más productivas;
- las pueden usar como instrumento para relacionarse con la ciudadanía y con las empresas con el objetivo de facilitar la realización de los trámites administrativos;
- las pueden usar como instrumento para facilitar la participación de la ciudadanía tanto en el diseño de las políticas públicas como a la hora de rendir cuentas, o a la hora de crear servicios de manera conjunta.

El uso de las TIC ha generado este nuevo concepto de gobierno electrónico, relacionado directamente con la gestión pública, con la participación ciudadana y con la transparencia, y se ha venido constituyendo como un elemento clave en los procesos de modernización del Estado. Sin embargo, aún no existe consenso respecto de la definición de gobierno electrónico, incluso la denominación de gobierno electrónico está siendo discutida por expertos en esta materia y se han erigido otros conceptos, como gobierno digital, gobierno 2.0, entre otros, debido a que el concepto de gobierno electrónico ha ido evolucionando con el tiempo. Por ejemplo, en 1998 la OCDE lo definía como la aplicación de tecnologías basadas en internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas. Años más tarde, la propia OCDE cambió su definición a: *“El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno”* (Concha y Naser, 2012:12).

La UNPAN (Gobierno y la División de Economía y Administración Pública de Naciones Unidas), por su parte, lo define como un compromiso permanente del gobierno para mejorar la relación entre los ciudadanos y la administración pública mediante el intercambio eficaz y eficiente de servicios, información y conocimiento.

Cualquiera sea la definición adoptada, lo concreto es que el gobierno electrónico ha generado un cambio de paradigma en la gestión pública. Ha transformado la visión tradicional de una administración pública burocrática e ineficiente a una administración más cercana al ciudadano,

dispuesta a mostrar sus resultados y rendir cuentas sobre sus gastos, mostrando a su vez una cara más eficaz en sus servicios tradicionales, como la recaudación de impuestos o la gestión telemática de turnos para trámites.

8.4.3 eGovernment como esfera pública (eParticipation /eDeliberation)

En términos generales, podemos decir que la *eParticipation* desarrolla e implementa formas de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión y formulación de políticas públicas basándose en el uso extensivo e intensivo de las TIC.

Ello abarca la provisión de información y la necesidad de comprometer la participación ciudadana “desde arriba hacia abajo” (la obligación de los gobiernos y políticos a consultar a los ciudadanos en los asuntos públicos), así como el enfoque de “abajo hacia arriba”, es decir, de dar voz a los ciudadanos en la toma de decisiones utilizando para ello las TIC.

El objetivo final es mejorar la transparencia, la inclusividad (evitando la brecha digital) y la responsabilidad en la toma de decisiones (Codagnone & Wimmer, 2007:187). En definitiva, esta mirada pone el acento en la necesidad de profundizar e incorporar nuevos canales de acceso para que los ciudadanos puedan comunicarse y participar activamente en los procesos deliberativos usando las nuevas tecnologías.

8.5 ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD

8.5.1 Open data (datos abiertos)

Como ya se ha destacado anteriormente, el *open data* se define como una filosofía que busca avanzar hacia una mayor transparencia y eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos que disponen las administraciones para generar nuevas actividades y favorecer la rendición de cuentas.

Según Villoria (2011), los datos abiertos pueden ser definidos como una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles

de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de copyright u otros mecanismos de control. Por lo que comparte una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertos como el software libre y el acceso libre.

El uso del open data tiene como finalidad promover la innovación usando los datos públicos, lo que sirve como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma las funciones de los gobiernos, al pasar de ser meros proveedores de servicios a gestores de plataformas directamente. Esto está permitiendo que otras entidades de la sociedad civil, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la web y agregar valor público.

El municipio de Bahía Blanca es un auténtico referente en la Argentina del desarrollo del gobierno abierto y el open data, pudiendo citar como ejemplo el servicio de reportes de servicios públicos, que permite a la ciudadanía no sólo denunciar problemas en las vías, infraestructura o tránsito, sino conocer el resultado de la interacción entre el ciudadano y la administración, pudiendo acceder a información sobre los programas de respuesta al vecino del municipio.

La administración no sólo provee datos, sino que es en sí misma una gran consumidora de datos, lo que favorece una mayor participación de la ciudadanía colaborando con los “vacíos” existentes de información en vías a resolver problemas públicos. Un ejemplo es *FixMyStreet*, web británica creada para denunciar y resolver los problemas que los vecinos ven en sus calles, la cual se ha convertido en una reconocida experiencia de tecnología cívica, desarrollada por la organización Mysociety. En Uruguay existe una iniciativa similar, denominada Por mi barrio, cuyo desarrollador es la organización de la sociedad civil Data y cuya misión es crear herramientas para favorecer la participación, apoyándose en la comunidad a través de las tecnologías de la información y comunicación y el uso de la información pública.³⁶

Tal como afirma Ramírez-Alujas (2011), la aplicación del open data, por tanto, potencia y permite la transparencia colaborativa, lo que permite explorar vías de colaboración más allá de las tradicionales, favoreciendo

36 <http://www.pormibarrío.uy>.

la dinamización de la economía, lo que abre la posibilidad a la creación de valor público a través del trabajo colaborativo entre diversos sectores.

8.5.2 Portales de transparencia

Estas herramientas son clave para el desarrollo de la transparencia y la participación ciudadana en el marco del gobierno abierto. Se definen los portales de transparencia como plataformas web 2.0 de carácter informativo y de acceso libre, que permiten a cualquier usuario disponer, en tiempo real, de los datos, conjuntos de datos y, en general, de la información liberada y referida al gobierno o cualquiera de sus dependencias (Villoria, 2011).

Es importante destacar que los portales de transparencia pueden brindar la infraestructura de base para contar con una herramienta 2.0 de gobierno abierto, pero un portal de gobierno abierto, además de informar y hacer valer el derecho de acceso a la información, debe incluir muchas más funcionalidades y servir a muchos más fines, además de permitir la participación e interacción con la ciudadanía, razón por la cual un portal de transparencia por sí solo no puede asumirse como equivalente de un portal de gobierno abierto.

Hay además portales que, con base en datos abiertos liberados, transforman y hacen más comprensible esta información para todos los públicos, lo que permite conocer, entre otras cosas, qué se hace con los impuestos, controlar el gasto público o la composición de los presupuestos. Además de información en tiempo real, que monitorizan con indicadores de las ciudades y sus servicios públicos, dan información sobre el estado de la infraestructura.

Un ejemplo para señalar en nuestro país es el municipio de Bahía Blanca, el cual dispone de un portal de gobierno abierto que permite, además de acceder a las herramientas clásicas de un portal de transparencia como el acceso a datos de información pública, establecer una interacción entre el ciudadano y la administración y acceder a los resultados de los reclamos y demandas ciudadanos.³⁷

37 <http://gabierto.bahiablanca.gov.ar>.

En el siguiente apartado hemos tratado de incorporar las principales herramientas de participación ciudadana que podemos encontrar en el marco de las políticas de gobierno abierto.

8.5.3 Foros abiertos de diálogo

El desarrollo de estrategias de gobierno abierto lleva aparejada de forma irrenunciable la creación de espacios abiertos para informar y consultar a la ciudadanía. Los foros pueden ser presenciales o virtuales, no obstante en la actualidad se está potenciando mucho más la creación de espacios virtuales. Para el éxito de estas iniciativas resulta fundamental dar una debida dinamización y publicidad con el fin de lograr el mayor nivel de repercusión e implicación posible de los actores interesados y de la ciudadanía.

8.5.4 Comentarios del público - documentos comentables

Someter a comentarios públicos informes o proyectos de ley supone un gran avance en la transparencia y la participación. En esencia, estas estrategias son clave para potenciar la receptividad de las administraciones públicas cuando se trata de valorar acciones de políticas públicas o diseñar nuevas políticas.

Estas estrategias de gobierno abierto precisan soporte tecnológico que habilite tal implicación. Hay herramientas web que permiten someter a consideración y comentarios textos o proyectos determinados. Dando un paso hacia la colaboración, con estas aplicaciones se pueden construir colaborativamente (wiki) documentos o proyectos de trabajo, haciendo partícipes a los ciudadanos (coproductores) del citado proceso.

8.5.5 Recolección de firmas (e-peticiones)

El derecho de petición es un derecho esencial en el Estado democrático, que puede ser ejercido individual o colectivamente. La petición genera la obligación de responder. Si el pedido es formulado ante la administración pública, siguiendo el procedimiento regular administrativo, la dependencia está obligada a expedirse acerca de la pretensión formulada.

Los portales de peticiones o de recolección de firmas electrónicas le permiten a cualquier ciudadano levantar una campaña de recolección de firmas en forma simple, y pueden ser gestionadas por organizaciones de la sociedad civil (como el caso de *change.org*) o ser gubernamentales y contar con respaldo institucional o de las administraciones públicas. Normalmente existe un plazo de tiempo para recolectar apoyos, y un número mínimo de tales para que las peticiones sean analizadas formalmente.

Este tipo de herramientas otorga legitimidad a una propuesta ciudadana, otorgando por este medio una capacidad formal de influir en el proceso legislativo y en la definición de políticas públicas. Las *e-petitions* son un punto fuerte de la llamada *e-democracia*.

Una única Constitución, la de Santiago del Estero, hace referencia explícita al “derecho de petición” y al “derecho de reclamo” cuando expresa que las sociedades intermedias “estarán facultadas para ejercer el derecho de petición, iniciativa y reclamo representando a vecinos y usuarios de servicios municipales” (art. 218).

8.5.6 Crowdsourcing

Del inglés *crowd*, que significa multitud o masa, y *sourcing*, que significa fuente, es el proceso mayormente desarrollado a través de internet y de las herramientas 2.0 con el fin de externalizar tareas de producción de ideas o soluciones mediante el uso de comunidades masivas de usuarios y por medio de convocatoria abierta (Estellés-Arolas & González-Ladrón de Guevara, 2012).

De esta forma se consiguen multitud de soluciones e ideas en un período corto de tiempo. El *crowdsourcing* busca esta colaboración masiva favorecida por el uso de las tecnologías y redes sociales, que se articulan en nuevos espacios de difusión de ideas.

8.5.7 Crowdfunding

El *crowdfunding* o “micromecenazgo” es una forma de cooperación colectiva que tiene como antecedente las donaciones, y que es llevada a cabo a través de la web 2.0 por personas que realizan una red para

conseguir dinero u otros recursos. Esta práctica está consolidada como forma para obtener recursos o financiar proyectos, y se suele utilizar internet para financiar iniciativas de otras personas u organizaciones.

8.5.8 Presupuestos participativos

Los presupuestos participativos son un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite opinar sobre la aplicación y destino de los fondos públicos así como controlar las rendiciones de cuentas referidas a su utilización.

Existen muchas variedades de presupuestos participativos, lo cual hace difícil su análisis y comprensión en tanto objeto o herramienta de participación. Pineda Nebot & Pires (2012) identificaron las dimensiones clave para la articulación de los tipos posibles de presupuestos participativos. En este sentido, a la hora de analizar esta forma de proceso participativo, debemos tener en cuenta las diferentes dimensiones que hacen al proceso:

- objetivos del proceso participativo,
- fases del proceso presupuestario en los que se da la participación,
- objeto de deliberación de las reuniones y asambleas ciudadanas,
- iniciativa de la implantación del proceso participativo,
- criterios para poder participar,
- ámbito de las deliberaciones,
- formas de regulación de la participación ciudadana y de sus impactos sobre el presupuesto público,
- poder de iniciativa para presentar propuestas para su deliberación en el proceso participativo.

Por ello, el uso de presupuestos participativos constituye en realidad un conjunto de técnicas y métodos que implican muchas capas de la participación y la gestión de lo público, cuyas particularidades dan cuenta de las posibilidades de actuación con base en esta estrategia participativa.

Respecto de este mecanismo, cabe señalar que si bien no aparece en la Constitución Nacional Argentina, es reconocido en el artículo 52 de

la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires desde 1996, donde se establece “el carácter participativo del Presupuesto”.

No obstante, si bien aparece mencionado en la Ley N° 70 de la Ciudad y contemplado en un decreto del ejecutivo, su reglamentación por ley se encuentra aún pendiente.

Sin embargo, en la ciudad de Rosario,³⁸ principal referente en Argentina, desde su implementación en 2002, según datos de la municipalidad, se concretaron más de 1.700 proyectos, lo que ha generado un impacto importante en términos de implicación ciudadana en los asuntos públicos. Entre los efectos positivos de la puesta en marcha de los presupuestos participativos se pueden señalar la transparencia y el control de los recursos asignados, que combaten el clientelismo, la construcción de instancias de diálogo entre sectores sociales con intereses diferentes y el aumento del capital social (Putnam, 1993) y de relaciones sociales entre vecinos, funcionarios y organizaciones sociales implicadas.

8.5.9 Planes estratégicos

El desarrollo de planes estratégicos aparece, desde una perspectiva similar al presupuesto participativo, como una herramienta de cogestión entre la sociedad civil y el Estado a nivel local.

Es este un instrumento de planificación que, partiendo desde la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, diseña una visión integral sobre la ciudad, con objetivos clave que, ejecutados en los plazos previstos, consigan alcanzar los objetivos de desarrollo y calidad de vida deseados.

El **plan estratégico** es, en pocas palabras, una nueva forma de administración del gobierno basada en el consenso y la participación colectiva que pretende trascender los gobiernos para transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo local. Los principios básicos de la planificación estratégica son: la participación ciudadana, el trabajo conjunto entre el sector público y privado, el debate democrático, la búsqueda de consensos y el

38 <http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo/logros-de-la-gestion-participativa>.

compromiso de acción. En la Argentina podemos encontrar las experiencias de Rosario, Córdoba, Bahía Blanca, San Rafael, entre otras.

Uno de los casos más notorios de aplicación es el de la ciudad de Rosario, cuyo plan implementando en 1998 ya encara su segunda fase tras la puesta en marcha del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10), que representó el re-direccionamiento de un proceso que ahora incorpora una visión de Rosario como ciudad metropolitana. El núcleo de esta transformación es consecuencia de las propuestas del PER, entre las que se destacaron la descentralización urbana, la inversión del eje de la ciudad para orientarla de cara al río y la creación de un nodo de comunicaciones a escala del Mercosur, con el emplazamiento de grandes obras de infraestructura que conectan a Rosario con su región (Plan Rosario Metropolitana, Estrategias 2018).

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishers, New York.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Introducción. Open Government - Gobierno Abierto*, Algón Editores, Jaén, España.
- Codagnone, C. y Wimmer, M.A. (eds.) (2007). *Roadmapping eGovernment Research: Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020*: eGovRTD2020 Project Consortium.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, CEPAL-Colección Documentos de Proyectos, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cotino, L. (2012). “La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas”, *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, June-July (2), 27-39.
- Fox, J. (2007). “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability”, *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.
- Goetz, A.M., & Jenkins, R. (2001). “Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India”, *Public Management Review*, 3(3), 363-383.

- Kauffmann, D., & Kraay, A. (2002). "Growth without Governance", *Policy Research Working Paper* (3077).
- Molina, E. y Cruz Vieyra J. (2012). "La transparencia como herramienta de política pública en Gobierno abierto y transparencia focalizada", en Dassen y J.C. Vieyra (eds.), *Tendencias y desafíos para América*, Washington, DC, BID.
- Sosa, J. (ed.). (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI Editores, México.
- Obama, B. (2009). "Memorandum on Transparency and Open Government", en *Federal Register*, Vol. 74 N° 97, pp. 23901-23902.
- O'Donnell, G. (1998). "Accountability horizontal", *Agora* (8), 5-34.
- Ortiz de Zárate, A. (2012). Tres tipos de transparencia, en <http://eadminblog.net/2012/03/28/tres-tipos-de-transparencia/>.
- Ramírez-Alujas, A.V. (2010). "Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea", *Revista Buen Gobierno* (9), 94-133.
- Ramírez-Alujas, Á.V. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene", *Revista Enfoques*, Vol. 9 N° 15, pp. 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á.V. Prieto-Martín, Pedro (2011). "Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 58, Feb. 2014, pp. 61-100.
- Villoria, M. (2011). "¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI", *Reforma y Democracia* (51).
- Villoria, M. & Wences, I. (2010). *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los libros de la Catarata, Madrid.
- Wences, I. (2010). "Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social", en M. Villoria & I. Wences (eds.), *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

LEGISLACIÓN

- Constitución de la Nación Argentina (1994).
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996).
- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero (1997).

CAPÍTULO IX

EL GOBIERNO LOCAL POR POLÍTICAS PÚBLICAS - MONITOREO Y EVALUACIÓN

Por Cecilia C. Serravalle Galán

El presente capítulo propone abordar la gestión municipal a partir un enfoque de políticas públicas, siendo las mismas el pilar fundamental de la acción del gobierno. En particular se presentan las etapas que implican el diseño de una política pública en todos los niveles de gobierno y se profundiza en el monitoreo y evaluación de la misma como insumo fundamental para los procesos de toma decisión políticos. También se pretende responder el interrogante sobre la relevancia de tener una cultura evaluativa dentro de los gobiernos. Asimismo, se describe qué tipo de políticas y programas son susceptibles de ser evaluados y cuáles son las etapas para llevar adelante una evaluación dentro del gobierno local.

9.1 EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En primer lugar, es importante comprender el significado de política pública dentro de todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, local), ya que dicha línea de acción de gobierno es tanto la herramienta como el canal a través los cuales se implementa la voluntad política y/o programa de gobierno. A su vez, el desarrollo de una política pública se explica a partir de un ciclo que permite

la mejora o corrección de la política planificada, y que tiene como etapa final la evaluación.

Sin duda la política pública surge en los gobiernos para dar respuesta a un problema y da inicio a una serie de acciones que tendrán por objetivo final la solución. Un problema entendido como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública (Dunn, 1981:98; Dente, 1986:17).

Ahora bien, en el municipio se presentan muchos problemas en simultáneo y los gobiernos son los responsables de priorizar la resolución de los mismos. De acuerdo con Subirats, un nuevo tema resulta susceptible de convertirse en “problema público” y, por tanto, llegar a formar parte del programa de actuación (Subirats, 1989:53).

Las razones por las que un problema podría convertirse en el objetivo de una política son:

1. situación crítica/ crisis;
2. características peculiares o significativas: diferenciación de una problemática más general;
3. temática emotiva o sensible: atrae la atención de los medios de comunicación;
4. temas relacionados con “legitimidad” o “poder”: afectan al núcleo del gobierno y poseen una gran carga simbólica;
5. temas que se conectan con tendencias o valores de moda.

Por lo tanto, la identificación de un problema público, con las características ya mencionadas, que hacen que ingrese en la agenda pública, da inicio a las etapas que conforman el proceso de diseño e implementación de una política de gobierno.

En el siguiente gráfico se indican las etapas a modo de círculo para ilustrar un ciclo de políticas de gobierno que inician pero que no finalizan.

Más adelante se desarrollarán los motivos.

Gráfico N° 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Subirats, 1994.

1. **(Re)Surgimiento de un problema:** a partir de la demanda de la ciudadanía o el posicionamiento de un tema en la agenda pública o de gobierno, las autoridades públicas dan cuenta de un problema en la comunidad.
2. **Percepción de los problemas privados y públicos:** el gobierno debe tener la capacidad de analizar el componente público y privado del problema. Asimismo, es importante identificar cómo perciben el problema otros actores.
3. **Inclusión en la agenda gubernamental y definición:** el proceso de toma de decisiones dentro de la estructura de gobierno implica incorporar el problema en la agenda de gobierno y definir el problema (definición del alcance del problema).
4. **Formulación de las alternativas:** la elaboración de soluciones alternativas comprende el análisis de costos, los beneficios y los plazos de la política de gobierno.

5. **Decisión e implementación de la alternativa elegida:** selección de la mejor alternativa e implementación de política pública por parte de las áreas del gobierno que poseen competencia en la temática. Se puede presentar un escenario en el que para determinadas soluciones se precise la intervención del órgano legislativo para regular/reglamentar la política pública.
6. **Evaluación de la política:** determinar los efectos de la política pública. También comprende analizar los resultados de la implementación de política de acuerdo con criterios de efectividad, eficiencia y pertinencia.

Por lo tanto, la etapa de evaluación ressignifica la primera fase de una política de gobierno, donde se hace un juicio de valor acerca de la correcta definición de un problema en la comunidad y la adecuada implementación de una solución. Para Subirats es posible observar dos tipos de efectos de una política de gobierno. Por un lado, los *outputs*, es decir, los productos finales de los procesos público-administrativos (resultados tangibles de la implementación) (Subirats, 2008:212). Por otro lado, los *outcomes*, como los efectos reales que en el terreno social produce una política pública (Subirats, 2008:212).

9.2 LA EVALUACIÓN: CONCEPTO Y DEFINICIÓN

Tal como se explicó en el punto anterior, una de las fases más significativas del ciclo de políticas públicas en todos los niveles de gobierno es la evaluación. Evaluar las políticas implica diseñar e implementar mecanismos que permitan recolectar información acerca de cómo se están llevando a cabo y qué elementos es necesario mejorar.

Consecuentemente, la incorporación de la cultura evaluativa dentro del gobierno local debe tener como principal objetivo el perfeccionamiento de los programas políticos de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos y la realización de un ejercicio de rendición de cuentas. Sin embargo, primero se debe poner especial atención en comprender qué es evaluar dentro de las áreas de gobierno. Para ello se describirán las principales definiciones de evaluación, concluyendo en la adaptación del término para la gestión del gobierno municipal.

De acuerdo con Subirats, se tiende a considerar la evaluación como el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implementación y efectividad, con lo que ha ampliado “hacia arriba” sus potencialidades (Subirats, 1989:139).

Ahora bien, evaluar implica juzgar, mientras que realizar un estudio de evaluación implica proporcionar la suficiente información como para permitir esa labor evaluadora-juzgadora (Rossi-Freeman, 1993:372). El vocablo **evaluación** proviene del latín *valere*, que significa valorar. Evaluar es fijar el valor de una cosa, y para **hacerlo se requiere un procedimiento que permita comparar aquello a evaluar respecto de un criterio o un patrón determinado** (Cohen y Franco, 1988:61). Para llevar a cabo ese juicio de valor, los equipos que sean responsables de la evaluación deben tener en cuenta tres elementos:

- **Recolección sistemática de información:** es decir que incluye la planificación de recolección de información acerca del programa o política de gobierno con un rigor metodológico idóneo en diferentes momentos.
- **Méritos y deméritos de un programa o servicio:** el análisis de la información recabada pretende identificar logros y desafíos de la política de gobierno. Se evalúan la conceptualización y el diseño, la gestión, la ejecución, la utilidad de los programas de intervención social.
- **Toma de decisiones sobre el mismo:** las conclusiones y lecciones aprendidas de las instancias de evaluación deben ser una herramienta para el proceso de toma de decisión de la política pública, de manera que sirva de input para modificar o ajustar el curso de la política actual o de políticas prospectivas.

Asimismo, la evaluación de programas conlleva el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas para ser utilizados en la toma de decisiones (Ruthman, en Alvira, 1991). En la definición de Ruthman se señalan los momentos en los que puede realizarse una evaluación. Generalmente, las evaluaciones pueden realizarse durante la implementación de una política pública, o bien al cierre de una etapa o al final de toda la política planificada.

También la evaluación de programas “produce conocimiento sobre el valor de estos programas y las partes que los constituyen, conocimiento que puede utilizarse para que los programas respondan mejor ante los problemas que quieren resolver” (Cook y Shadish, en Alvira, 1991:34).

Es importante mencionar que para evaluar (hacer una valoración/juicio de valor) se necesita tener un punto de partida que permita hacer una comparación entre la situación inicial y la situación actual luego de la intervención realizada a partir de la política pública. Por lo tanto, si bien la evaluación figura como etapa final del ciclo de las políticas públicas, es sumamente relevante incorporar la planificación de la evaluación desde el diseño de la política de gobierno o programa. El esfuerzo por definir objetivos generales y específicos al momento de elaborar la política de gobierno será un elemento fundamental para evaluar.

El monitoreo es un proceso continuo que sigue lo que está ocurriendo con un programa y emplea los datos recolectados para informar la implementación y la administración cotidiana del programa. El monitoreo utiliza principalmente datos administrativos para cotejar el desempeño con los resultados previstos, hacer comparaciones entre programas y analizar tendencias en el tiempo. Normalmente, el monitoreo se centra en los insumos, las actividades y los productos, aunque en ocasiones puede incluir los resultados, como el progreso de los objetivos nacionales de desarrollo (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings y Vermeersch, 2011:7).

El **monitoreo** es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento, de gestión y de política, que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las **3 P** (políticas, programas y proyectos), para optimizar sus procesos, resultados e impactos. Constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública (Di Virgilio y Solano, 2012:41).

Una vez expuesto el concepto de evaluación y su posición dentro del ciclo de las políticas públicas, es importante comprender la relevancia de incorporar en la gestión de gobiernos locales instancias evaluativas que permitan mejorar la toma de decisiones y adecuar las políticas de gobierno a las demandas y problemas de los ciudadanos del municipio.

9.3 LA RELEVANCIA DE EVALUAR DENTRO DEL GOBIERNO

Se intentará dar respuesta al interrogante de por qué sumar instancias de monitoreo y evaluación en las políticas locales a partir de los resultados obtenidos de los procesos evaluativos. El contenido y los hallazgos de una evaluación de una política pública se constituyen como una herramienta clave para el político y los equipos de las áreas de trabajo de la municipalidad. Asimismo, los responsables de aplicar la política de gobierno pueden identificar las oportunidades de mejora sobre la implementación de la misma.

Comprender para qué llevar adelante una evaluación permitirá describir los puntos positivos y los desafíos que se pueden presentar dentro del gobierno en caso de incorporar las evaluaciones como parte de sus procesos de gestión.

A nivel mundial, en las últimas dos décadas se comenzó a cambiar de paradigma con respecto a los métodos de formulación de las políticas de gobierno. Las evaluaciones forman parte de un programa más amplio de formulación de políticas basadas en evidencias. Esta tendencia mundial creciente se caracteriza por un cambio de enfoque: de los insumos a los resultados. Desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU) hasta los incentivos de pago por desempeño para los proveedores de servicios públicos, esta tendencia mundial está cambiando el modo en que se llevan a cabo las políticas públicas (Gertler et al., 2011:3).

Ya se ha mencionado que el análisis de políticas públicas se ha centrado en el estudio de las fases de formación de las políticas y programas, teniendo como objetivo producir información útil para la toma de decisiones (Osuna y Márquez, 2000:2).

Se mencionan cinco razones importantes para evaluar:

- I. **Medir la eficacia y la eficiencia de la política de gobierno:** desde una perspectiva gerencial, y partiendo de la hipótesis de que toda política deja en su puesta en práctica ciertas trazas que permiten el estudio de su impacto, se trataría de responder a un tipo de consideraciones que plantean temas como el de la eficacia de

esa política, el grado de satisfacción que se ha alcanzado o su nivel de eficiencia (Subirats, 1989:140).

2. **Asignar adecuadamente recursos económicos:** otro de los aspectos clave desde una aproximación gerencial a la evaluación de los programas de actuación es el relacionado con la reducción de costes, sobre todo a partir de minimizar pérdidas por error, fraude o derroche. Este es un aspecto poco polémico y que tiene puntos de contacto (Subirats, 1989:142).
3. **Fundamentar nuevas políticas de gobierno:** los motivos que pueden llevar a promover una determinada evaluación pueden derivar de necesidades en la formulación de nuevas políticas, con lo que ello implica de argumentos que fundamenten y justifiquen la necesidad de tales novedades (Subirats, 1989:155).
4. **Analizar la pertinencia y coherencia de una política de gobierno:** frente a la concepción tradicional de la evaluación como última etapa del proceso de planificación, optamos por una visión integral donde la evaluación se realiza en todas las etapas del diseño de programas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, el proceso de aplicación del programa y sus resultados (Osuna y Márquez, 2000:3).
5. **Accountability horizontal y rendición de cuentas:** frecuentemente, los funcionarios de un organismo público o un ministerio necesitan demostrar ante sus superiores que los programas funcionan, para obtener asignaciones presupuestarias que les permitan continuarlos y expandirlos. A nivel nacional, los ministerios compiten entre ellos para obtener financiamiento del Ministerio de Finanzas. En paralelo, los gobiernos están interesados en convencer a sus ciudadanos de que las inversiones que han elegido tienen rendimientos positivos. La información y las evidencias se convierten en un medio para sensibilizar al público y promover la rendición de cuentas del gobierno. La información generada mediante sistemas de monitoreo y evaluación puede compartirse regularmente con los ciudadanos para informarlos acerca del desempeño de los programas oficiales y desarrollar una base sólida para la transparencia y la rendición de cuentas (Gertler et al., 2011:4).

9.3.1 ¿Para qué evaluar?

La motivación principal de incorporar procesos evaluativos dentro de las políticas locales forma parte de una decisión integral de mejorar la gestión de gobierno partiendo de la base de tomar decisiones informadas adaptadas a las necesidades y demandas reales de la ciudadanía. Sin embargo, es preciso conocer las diferentes instancias o contextos en los cuales surge una evaluación dentro de los gobiernos:

- para saber qué es lo que funciona y lo que no funciona en el programa;
- para demostrar a la comunidad y a las instituciones que financian el programa lo que el programa hace y qué resultados obtiene;
- justificar mayores subvenciones proporcionando evidencias de su eficacia y efectividad;
- mejorar las tareas y funciones del personal del programa identificando lo que se hace mal y lo que se hace bien (puntos fuertes, débiles y mejoras de calidad);
- añadir información y conocimientos sobre qué programas funcionan, con qué tipo de población destinataria;
- el donante o financiador nos obliga (organismos de cooperación o empresa privada).

La evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados. Por tanto, debe producir información útil para todos los que participan en el programa y, fundamentalmente, para sus destinatarios (Osuna y Márquez, 2000:13). Por lo tanto, la evaluación de una política o programa del municipio es una herramienta:

- A. **Generadora de información:** la evaluación es una herramienta útil para satisfacer las exigencias de información y transparencia de los actores que participan en el proceso socioeconómico (Osuna y Márquez, 2000:14).
- B. **Vía de reforma de las prácticas de la administración:** la incorporación de prácticas de evaluación, de forma interna o externa, en la administración, constituye una estrategia del sector público

como agente con capacidad para actuar sobre objetivos económicos y sociales, que permite aumentar la eficacia y eficiencia, sostenibilidad y estabilidad de las políticas públicas.

- C. **De control administrativo, de legalidad y financiero:** el control administrativo se refiere al funcionamiento interno de los servicios públicos y no a los aspectos externos o a los efectos de la acción pública sobre la sociedad (Meny y Thoening, en Osuna y Márquez, 2000:14).
- D. **De racionalización de la toma de decisiones públicas:** la evaluación se concibe como un procedimiento de creación y obtención de información que sirve para facilitar la toma de decisiones y juzgar entre distintas alternativas (Stufflebean, en Osuna y Márquez, 2000:14).
- E. **De formación de los implicados en el programa:** en la administración de los recursos públicos, las aproximaciones teóricas (a través de investigaciones, trabajos y estudios) se encuentran contrapesadas por otras de carácter empírico que a través de la realización de evaluaciones permiten aprender el efecto experiencia que la ejecución de la política tiene sobre sucesivos ejercicios de intervención estatal (Osuna y Márquez, 2000:14).

9.3.2 Obstáculos para evaluar políticas de gobierno

El Estado en todos sus niveles de gobierno (nacional, provincial y local) históricamente ha sido una institución tradicional y burocrática que en las últimas dos décadas ha comenzado a cambiar sus procesos de gestión gracias a la introducción de nuevas tecnologías (ver Capítulo VIII). Asimismo, la posibilidad de acceder a mayor información por parte de la ciudadanía implica la presencia de una ciudadanía más exigente sobre la ejecución de los recursos públicos. Sin embargo, promover e incorporar una cultura evaluativa enfrenta una serie de desafíos que deben ser tenidos en cuenta al momento de pensar en evaluar.

A continuación se describen los principales obstáculos que pueden presentarse dentro de la estructura de gobierno, categorizados en dos dimensiones: internos y externos.

Cuadro N° 1. Obstáculos internos y externos de evaluar políticas públicas locales

TIPO DE OBSTÁCULO	DEFINICIÓN	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN
Interno	Falta de presupuesto: el presupuesto destinado para la política o programa en cuestión no es suficiente para llevar adelante un proceso evaluativo.	Previsión del presupuesto a asignar para instancias de evaluación en la formulación de la política pública.
	Falta de voluntad política: ausencia de decisiones de las autoridades públicas responsables de la implementación de la política de gobierno de evaluar.	Recolección de evidencia de evaluaciones o instancias evaluativas para demostrar la relevancia de evaluar ante funcionarios políticos.
	Profesionales sin conocimiento suficiente: la ausencia de una cultura evaluativa genera como consecuencia la falta de profesionales capacitados para llevar a cabo la evaluación.	Planificación de capacitaciones para autoridades del gobierno y sus equipos de trabajo.
	Más carga de trabajo: incorporar una instancia de evaluación dentro de los programas y políticas implica el incremento de la carga de trabajo en los equipos actuales de las diferentes áreas del municipio.	Terciarización o contratación de técnicos especializados para el desarrollo de la evaluación.
Externos	Imposición externa: es probable que la evaluación pueda ser realizada a pedido de autoridades de otros niveles de gobierno (nacional y provincial) o de organismos de cooperación internacional que se encuentra implementando una política en conjunto con el municipio.	Alineación de expectativas con respecto a los resultados de la evaluación y de las capacidades de los equipos de trabajo al inicio de proyecto.
	Riesgo político de los resultados: los resultados de la evaluación pueden ser positivos o negativos, estos últimos pueden significar un riesgo político para las autoridades del municipio.	Comunicación de los resultados de la evaluación con menor costo político.

TIPO DE OBSTÁCULO	DEFINICIÓN	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN
Externos	Continuidad de la evaluación: ante un cambio de autoridades o falta de presupuesto puede ponerse en riesgo la periodicidad con la que se realiza la evaluación. Es importante recordar que la posibilidad de contar con información sobre los resultados e impacto de una política de gobierno requiere de diferentes instancias de evaluación.	Incorporación de las instancias evaluativas obligatorias en la legislación vigente dentro y fuera de la administración pública.
	Externalizar el proceso: no contar con los equipos de evaluación dentro de la estructura de gobierno puede llevar a la necesidad de externalizar el proceso en consultores o empresas privadas que no poseen un total conocimiento de las políticas de gobierno y su contexto.	Designar un responsable dentro de estructura de gobierno con la capacidad de conducir al equipo externo y trabajar colaborativamente en la evaluación.

Fuente: elaboración propia.

En suma, dentro de los gobiernos locales se pueden evaluar las políticas locales. Si ya se han comprendido los motivos y razones de por qué evaluar las políticas del municipio, surge entonces a continuación el interrogante sobre cómo llevar a cabo una evaluación o incorporar instancias evaluativas.

9.4 LAS EVALUACIONES Y SUS CARACTERÍSTICAS

Ahora bien, es momento de detenerse en qué es lo que podemos evaluar en el marco de las líneas de acción del gobierno municipal. No sólo las políticas públicas pueden ser evaluadas, sino también los programas de dependencias específicas o proyectos en el marco de programas especiales. A continuación se detalla cada uno de los elementos de gestión pública con ejemplos que ilustran su definición. Del mismo modo, se analiza la implicancia de evaluar políticas sociales, prioritarias para el municipio por su nivel de cercanía con la ciudadanía.

Políticas públicas: el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritario (Tamayo Sáez, 1997:2).

Ejemplo de política pública: promover la utilización de nuevas tecnologías para incrementar la participación ciudadana de jóvenes en el nivel secundario.

Programas: se conforman por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos. Es la implementación de las políticas públicas (Di Virgilio y Solano, 2012:14).

Ejemplo de programa: Programa Municipal de Promoción de Nuevas Tecnologías de las Secretarías de Juventud, Desarrollo Social y Educación.

Proyectos: son la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. Los proyectos deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005:1).

Ejemplo de proyecto: capacitaciones semanales durante un año a jóvenes de la escuela media en el desarrollo y uso de nuevas tecnologías. Premio municipal sobre diseño de modelos de aplicaciones móviles para jóvenes.

Políticas sociales: combinación de objetivos y recursos que se organizan para que tenga un efecto en el bienestar de individuos o grupos sociales concretos. Pueden tratar de educación, bienestar social, salud, vivienda, seguridad, rehabilitación social, desarrollo económico (Ballart, en Osuna y Márquez, 2000:5).

Ejemplo de política social: programa de apoyo a jóvenes en situación de vulnerabilidad de los barrios X e Y del municipio para el desarrollo de capacidades sobre programación de páginas web.

Las acciones de monitoreo y evaluación se componen de tres elementos (Di Virgilio y Solano, 2012:40):

- **Objeto:** la política, programa o proyecto sobre el que se emite un juicio de valor.
- **Referente:** el criterio o patrón de deseabilidad contra el que se compara el objeto de la evaluación.
- **Estrategia:** o procedimiento sistemático mediante el cual se recolecta y analiza la información.

A su vez, es posible identificar diferentes momentos de la política o programa de gobierno donde podemos planificar o implementar una evaluación, y sobre la base de la temporalidad pueden clasificarse en:

- **Durante su diseño: evaluación *ex ante*.** Evaluar la viabilidad del programa en términos financieros, políticos e institucionales. Priorizar/seleccionar las acciones que racionalicen la inversión (Di Virgilio y Solano, 2012:54). La evaluación formativa en las fases de diseño y pre-implementación de un proyecto hace énfasis en la evaluación de necesidades, estando diseñada para ayudar a identificar necesidades de cambio o aspectos que no funcionan bien en el servicio o programa (por ejemplo, cuál es la manera más eficiente de seleccionar a los participantes, qué tipo de actividades son preferibles o con qué procedimientos medimos las preferencias de los clientes) (Tirado González, 2000:391).
- **Durante su ejecución: evaluación concurrente.** Indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, para detectar oportunamente las eventuales deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste en la ejecución.
- **Durante su finalización: evaluación *ex post*.** evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del programa. Las evaluaciones *ex post* pueden realizarse inmediatamente después de la finalización de la política pública o en instancias posteriores establecidas por las autoridades públicas.

Asimismo, las evaluaciones pueden clasificarse de acuerdo con el tipo de información que se desea recabar y analizar:

- **Evaluaciones de proceso:** la evaluación del proceso implica documentar el funcionamiento real del programa, medir la exposición y difusión de las intervenciones e identificar las barreras a la implementación. Incluye la identificación de la población objetivo, una descripción de los servicios prestados, el uso de recursos y las competencias y experiencias del personal que participa en el programa (Tirado González, 2000:391).
- **Evaluaciones de resultado:** cuando la evaluación del proceso muestra que el programa ha sido implementado adecuadamente, debemos medir la efectividad del mismo. Los resultados de la evaluación deben ser: (1) objetivos, es decir, que puedan ser observables; (2) medibles de manera válida y fiable; (3) atribuibles a la intervención; y (4) sensibles al grado de cambio esperado por la intervención (Tirado González, 2000:391).
- **Evaluaciones de impacto:** el propósito de la evaluación del impacto es medir cualquier cambio que produzca el programa en el conocimiento, actitudes, creencias o conductas de la población objetivo. La información de línea de base para la evaluación del impacto debe recogerse inmediatamente antes o justo cuando el programa entre en funcionamiento. La evaluación del impacto nos da los resultados intermedios del programa. En el siguiente punto del presente manual se profundizará sobre los requisitos metodológicos para llevar a cabo evaluaciones de impacto.

Cada evaluación dentro del gobierno local debe intentar dar respuesta a una serie de interrogantes. Imas y Rist (2009) clasifican las preguntas para abordar las evaluaciones en tres dimensiones:

- **Preguntas descriptivas.** La evaluación intenta determinar qué está ocurriendo y describe los procesos, condiciones, relaciones organizativas y opiniones de las partes interesadas.

Ejemplos de preguntas descriptivas. ¿Se ha especificado un calendario de ejecución? ¿Se han previsto recursos suficientes, y en tiempo oportuno, para alcanzar los objetivos y metas propuestas? ¿Están los objetivos correctamente jerarquizados? ¿Responden esas prioridades a las necesidades reales?

- **Preguntas normativas.** La evaluación compara lo que está ocurriendo con lo que debería ocurrir; evalúa las actividades y si se logran o no los objetivos. Las preguntas normativas pueden aplicarse a los insumos, las actividades y los productos.

Ejemplos de preguntas normativas. ¿Cuáles son los puntos fuertes y los débiles de la actividad o programa? ¿Se utilizan los recursos –económicos, materiales, humanos– de una manera adecuada? ¿Se pueden explotar u optimizar mejor?

- **Preguntas sobre causa y efecto.** La evaluación examina los resultados e intenta determinar la diferencia que ejerce la intervención sobre estos.

Ejemplos de preguntas causa y efecto. ¿Cuáles han sido los efectos del programa? ¿Es efectivo el programa en lo referente a la consecución de los objetivos que se persiguen? ¿Qué resultados o efectos no previstos han surgido como consecuencia del programa?

Una vez definida o establecida la etapa del ciclo de la política pública donde se llevará a cabo la o las evaluaciones y se definieron las preguntas de la evaluación, es preciso planificar el proceso evaluativo e identificar los recursos que se poseen interna (dentro del gobierno) y externamente (consultores/técnicos). Para contribuir a la etapa de planificación de la evaluación, se describen a continuación sus componentes:

1. **Objetivos claros y precisos:** es sumamente relevante determinar cuáles son los objetivos de la evaluación. En los objetivos se determina el alcance de evaluación (plazos y acciones a evaluar), es decir, hasta qué punto se va a evaluar.
2. **Definición de la población objetivo:** caracterizar la unidad de análisis de la evaluación, es decir, qué se va a evaluar. Implica definir la cobertura de la evaluación (tamaño y características de la población objetivo).
3. **Planificación y diseño metodológico:** establecer la metodología más adecuada de recolección de la información y planificar los pasos a seguir para su análisis.

4. **Métodos específicos:** identificar si es necesaria la incorporación de metodologías específicas para recabar información y analizar los resultados (ejemplo: un escenario posible es que el programa o política a evaluar presente una dispersión territorial y sea necesario asignar los recursos necesarios para relevar información en lugares de difícil acceso).
5. **Diseño y testeo de instrumentos de recolección de datos:** para la recolección de información es preciso diseñar y poner a prueba las herramientas/instrumentos antes de la realización del trabajo de campo. En esta instancia es importante revisar que se recabe toda la información necesaria para alcanzar los objetivos de la evaluación.
6. **Información bruta:** es el tipo de información que se recoge a medida que avanza la implementación de la política pública o programa, o bien durante el trabajo de campo de la evaluación.
7. **Información procesada:** comprende la elaboración de criterios de análisis de la información de acuerdo con los objetivos generales y específicos de la evaluación.
8. **Análisis de la información cualitativa o cuantitativa:** ver punto 5 del presente capítulo.
9. **Informe de evaluación:** incluye los resultados del análisis de la información recolectada. Se pueden incorporar lecciones aprendidas durante la implementación de la política pública y recomendaciones para próximas fases de implementación.

9.5 HERRAMIENTAS PARA EVALUAR

Por último, se analizarán las diferentes herramientas que pueden utilizarse para realizar una evaluación y obtener información acerca de la implementación de la política de gobierno. Se presentan los atributos de las metodologías cualitativas y cuantitativas, como así también las desventajas sobre cada una. Para finalizar, se profundiza en el concepto de evaluaciones de impacto y sus diferentes tipologías, con el objetivo de presentar un tipo de evaluación que permita conocer la atribución de la política de gobierno en la población objetivo.

En primer lugar, para planificar una evaluación y medir los efectos o contribuciones de un programa o política es importante diseñar una línea de base. La línea de base es el punto de partida de una evaluación, es decir, la situación que se encuentra antes de que comience la intervención. Esta herramienta sirve para caracterizar el problema y provee información valiosa tanto para la evaluación como para el monitoreo: brinda datos útiles para diseñar la intervención, implementarla y para medir su grado de éxito (Di Virgilio y Solano, 2012:68).

Para ello es importante que el equipo responsable de evaluación defina dimensiones e indicadores, los cuales serán los objetos de medición de la recolección de información. Las dimensiones son los conceptos que se requiere evaluar, es decir, la definición conceptual de las temáticas de la política o programa. Los indicadores deben definirse en función del contexto y de la especificidad de los objetivos planteados en el marco del proyecto a evaluar (Di Virgilio y Solano, 2012:69). Los indicadores permiten establecer las unidades medidas de la dimensión.

Ejemplos de dimensión: empoderamiento, empleabilidad y emprendedorismo.

Ejemplos de indicadores: nivel de satisfacción con su situación de vida actual, % de incremento de ingresos anual, cantidad de puestos de trabajo, % de empleos formales, % de incremento de recursos humanos del negocio, tipo de empresa conformada.

También es importante que el primer paso de recolección de información de una evaluación sea la consulta de fuentes secundarias o revisión documental. Es decir, se debe recopilar todo tipo de información vinculada al programa o política que permita dar cuenta de su creación, de la definición de la problemáticas, de información del contexto. Dentro de la consulta de fuentes secundarias se pueden tomar en cuenta normativa, estadísticas, bases de contactos o beneficiarios, información institucional y, si se encuentra disponible, evaluaciones anteriores.

9.5.1 Metodologías cualitativas

¿Qué son? La aplicación de técnicas cualitativas permite identificar hallazgos sobre cambios promovidos por el programa en los participantes.

Permite conocer en profundidad las motivaciones y valoración del programa o política, su alcance y perspectivas.

¿Cuál es el alcance? Si bien es posible diseñar una muestra cualitativa que represente las características de la población, el alcance de las metodologías cualitativas es limitado, ya que toman más tiempo y precisan de operaciones logísticas complejas para comprometer al beneficiario.

¿Qué tipos de metodologías hay?

- **Observación participante:** la observación es uno de los primeros modos de conocer y acercarse a una cuestión. Su propósito es obtener información sobre lo que las personas hacen, formularse nuevas preguntas, plantear hipótesis explicativas, verificar datos y priorizar cuestiones clave que luego se profundizarán (Di Virgilio y Solano, 2012:109). Se recomienda elaborar una ficha de observación para tomar nota mientras se asiste a la sesión de observación pautada con los actores clave del programa o política.
- **Entrevistas en profundidad:** este tipo de entrevista requiere de un encuentro cara a cara con el entrevistado. Permite conocer el contexto de los diferentes actores entrevistados, sus profundas motivaciones y cambios de hábitos. Asimismo, esta técnica recaba las valoraciones y perspectivas de los entrevistados sobre una política propuesta. Para ello, el equipo evaluador y las personas que lleven adelante las entrevistas deben conocer en profundidad la temática y planificar la agenda de entrevistas previstas.
- **Grupos focales:** es una reunión grupal que tiene como mínimo 6 participantes y como máximo 10. El objetivo es poder conocer las percepciones y motivaciones de los beneficiarios sobre su contexto y cambios percibidos, a partir de la interacción y el debate. Se discuten cuestiones específicas propuestas por un moderador de la conversación. La información se sistematiza y analiza, confrontando diferentes tipos de opiniones. En términos logísticos, es una técnica más compleja ya que requiere de un espacio común para realizarlo, un moderador (responsable de aplicar la guía de preguntas) y refrigerios para la charla.

¿Qué tipo de recursos se necesitan? La aplicación de técnicas cualitativas es menos costosa que las técnicas cuantitativas. En primer lugar, pocas veces o casi nunca requieren de la utilización de recursos tecnológicos que den soporte a la recopilación de información. Asimismo, las muestras de beneficiarios y actores a entrevistar es menor; por lo tanto, se precisa menor cantidad de recursos humanos y logísticos para llevarla a cabo.

9.5.2 Metodologías cuantitativas

¿Qué son? La aplicación de técnicas cuantitativas permite responder interrogantes vinculados a la efectividad y la sostenibilidad del programa o política. A su vez, aproxima al evaluador a una estimación de las contribuciones del programa en términos de indicadores. Las metodologías cuantitativas utilizan magnitudes y métricas y requieren un análisis estadístico.

¿Cuál es el alcance? Se requiere el diseño de una muestra que, en términos estadísticos, represente la población objetivo o de estudio del programa o política. Una muestra es un subconjunto de datos seleccionados de acuerdo con algún criterio que representa a una población y sobre la cual se analizarán determinadas características. La utilización de técnicas cuantitativas puede utilizarse para programas o políticas con grandes cantidades de beneficiarios y con un alto nivel de dispersión territorial.

¿Qué tipos de metodologías hay?

- **Encuestas:** las encuestas son un instrumento para recolectar información. Pueden aplicarse a cualquier tipo de evaluación (Cohen y Franco, 1988). Proporcionan datos cuantitativos y permiten su comparación. Además, facilitan la sistematización de la información proporcionada por un gran número de actores (Di Virgilio y Solano, 2012:101). Las encuestas requieren la elaboración de un cuestionario que puede contener preguntas cerradas (con opciones de respuesta) y abiertas (sin opciones de respuesta). En la mayoría de los estudios cuantitativos, la cantidad de preguntas cerradas supera las abiertas, ya que las primeras son las que permiten el análisis estadístico de los datos y la construcción de índices. La forma en la que se recolectan las

respuestas da lugar a una diferenciación entre encuestas telefónicas, domiciliarias u online.

- **Encuestas telefónicas:** son encuestas realizadas por vía telefónica. Se puede utilizar un sistema programado de llamados como el CATI o IVR (llamados aleatorios con cuestionario grabado, sólo permite preguntas cerradas). Posee un elevado costo en términos de recursos económicos en caso de tercerizar con una empresa externa el trabajo de campo. En caso de contar con los recursos humanos y materiales, puede aplicarlo el equipo responsable de la evaluación.
- **Encuestas domiciliarias:** son encuestas realizadas cara a cara con el entrevistado. La aplicación del cuestionario requiere de un despliegue territorial, ya que implica el contacto personal con el entrevistado. Son las encuestas más costosas porque se necesita gran cantidad de recursos humanos (encuestadores de calle), económicos (traslados) y materiales (impresión de cuestionarios o soporte tecnológico).
- **Encuestas online:** son encuestas realizadas a través de un sistema *online* que permite al entrevistado responder la encuesta vía correo electrónico o a través de una página web. Es la alternativa menos costosa porque implica envíos del cuestionario y recordatorios vía web. Sin embargo, es el tipo de estudio con menor tasa de respuesta y requiere de una base de contactos de calidad con los correos electrónicos de los potenciales entrevistados.

Cabe señalar que la utilización y elección de la metodología de investigación no es excluyente. Por lo tanto, es viable planificar un trabajo de campo de la evaluación combinando técnicas cualitativas y cuantitativas. Es fundamental tener en cuenta los recursos disponibles para llevar a cabo la evaluación y a partir de ello seleccionar las técnicas más adecuadas de acuerdo con el tipo de información que se precisa recabar.

9.5.3 Evaluación de impacto

Por último, se profundiza en la conceptualización de las evaluaciones de impacto, ya que, si bien son procesos evaluativos complejos, son las que permiten determinar en qué grado pueden atribuirse los cambios

en los beneficiarios a la política o programa del gobierno local. Las evaluaciones bien diseñadas y bien implementadas pueden aportar evidencias convincentes y exhaustivas útiles para informar las decisiones sobre políticas e influir en la opinión pública (Gertler et al., 2011:6).

Según Subirats, el impacto o *outcomes* se refiere a los efectos reales que en el terreno social produce una política pública (Subirats, 2008:212).

Por lo tanto, en las evaluaciones de impacto se intenta observar relaciones de causalidad y efecto dentro de un programa o política. A su vez, Subirats define el impacto de una política pública como el conjunto de cambios de conducta de los grupos objetivos que pueden imputarse directamente a la entrada en vigor de política o programa, sin importar si dichas modificaciones de conducta son o no las deseadas (Subirats, 2008:212).

Gertler refuerza esta idea y afirma que sólo interesa el impacto del programa: el efecto directo que tiene en los resultados. Una evaluación de impacto analiza los cambios en el resultado directamente atribuibles al programa (Gertler et al., 2011:7).

Por lo tanto, los procesos evaluativos pueden variar de acuerdo con qué es lo que se quiera medir y cuál sea el objetivo de la evaluación. Para contextualizar la definición de evaluaciones de impacto, a continuación se presentan los tres niveles de medición de las evaluaciones:

Grafico N° 2. Niveles de medición de evaluación



Fuente: elaboración propia.

1. **Producto:** prestaciones y servicios que resultan de la terminación de las actividades realizadas en el marco del proyecto o programa.
2. **Resultado:** son los efectos a nivel de público objetivo que se espera observar en el corto plazo como consecuencia directa de la intervención del proyecto o programa.
3. **Impacto:** conjunto de efectos sobre la vida de las personas (positivos y negativos, esperados o no) observados en el corto, mediano o largo plazo que pueden ser atribuidos directa o indirectamente a la intervención desarrollada por el proyecto o programa.

Por último, cabe destacar que para determinar relaciones causales existen diferentes metodologías. En el presente capítulo describiremos las metodologías que ayudan a atribuir la causalidad al establecer empíricamente en qué medida cierto programa y sólo ese programa contribuyó a generar un resultado (Gertler et al., 2001:34). El objetivo de estas metodologías es descartar la posibilidad de que cualquier factor externo al programa o política explique el impacto deseado.

La cuestión central en la evaluación de impacto es la estimación de cuál habría sido el resultado (Y) para un beneficiario en la ausencia del programa o política (P). Dicha definición se denomina problema contrafactual.

La imposibilidad de medir los cambios de una misma persona al mismo tiempo bajo dos situaciones diferentes (con o sin el programa o política) presenta una complejidad para el diseño metodológico de las evaluaciones de impacto. Al observar directamente a los participantes en el programa surge la necesidad de completar esta información mediante la estimación del contrafactual. Para ello se recurre habitualmente a grupos de comparación (denominados también “grupos de control”) (Gertler et al., 2011:35).

El diseño e identificación de los grupos de control aporta complejidad y costo a las evaluaciones de impacto, ya que el hecho de que los grupos sean iguales o comparables de forma exacta es central para estimar el contrafactual y, por ende, el impacto del programa o política pública. Para ello se pueden utilizar dos tipos de diseños metodológicos:

Diseño experimental: supone determinar de manera aleatoria qué individuos pertenecerán al grupo de tratamiento y cuáles al grupo de comparación. El grupo de comparación ideal será lo más similar posible al grupo de tratamiento, excepto por la inscripción en el programa a evaluar. El propio proceso de asignar aleatoriamente unidades a los grupos de tratamiento de comparación producirá dos grupos con muchas probabilidades de ser estadísticamente idénticos (tanto en características observables como inobservables), siempre que el número al que se aplique la asignación aleatoria sea lo suficientemente grande.

Diseño cuasi experimental: los sujetos no se asignan aleatoriamente o al azar porque esos grupos ya existen o fueron conformados con anterioridad. El método de pareamiento de los grupos se lleva a cabo mediante la puntuación de la propensión a participar intentando reproducir la asignación aleatoria de los grupos de tratamiento y de comparación mediante la selección de las unidades del grupo de comparación con una propensión similar a la de las unidades del grupo de tratamiento. Por ello no es realmente un método de asignación aleatoria, sino que intenta imitarlo. Este tipo de diseño requiere de una muestra más grande para evitar tener un sesgo mayor de selección (Gertler et al., 2011:109).

En suma, se presentaron los puntos centrales acerca de los procesos evaluativos a tener en cuenta para la implementación de evaluaciones de políticas o programas de gobiernos locales. La relevancia de comprender el concepto de evaluación, el objetivo de incorporar instancias evaluativas a gobiernos locales y acercarse a las diferentes metodologías para su implementación radica en la germinación de una cultura evaluativa a nivel de gobierno local. Los aprendizajes identificados en las evaluaciones permiten diseñar y mejorar las políticas públicas del municipio.

BIBLIOGRAFÍA

Alvira Martín, F. (1991). *Metodología de Evaluación de Programas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

- Bouffard, J.A., Taxman, F.S. y Silverman, R. (2003). "Improving process evaluations of correctional programs by using a comprehensive evaluation methodology", *Evaluation and Program Planning*, 26, 149-161.
- Campbell, D. y Stanley, J. (1973). *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, Amorrortu, Buenos Aires (ed. original: 1966).
- Cohen, E. y Franco, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo Veintiuno, México.
- Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, CEPAL y Siglo Veintiuno, México.
- Cook, T.D. y Reichardt, C.S. (eds.) (1982). *Métodos cuantitativos y cualitativos*, Morata, Madrid.
- Dente, B. (1986). "Introduzione alla edizione italiana", en Ham, C. y Hill, M., *Introduzione all'analisi delle Politiche Pubbliche*, Mulino, Bolonia, pp. 9-23.
- Di Virgilio, M.M., Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Fundación CIPPEC, Buenos Aires.
- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Gertler, P., Martínez S., Premand, P., Rawlings, L, Vermeersch C. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*, Banco Mundial, Washington DC.
- Imas, Linda G.M. y Rist, Ray C. (2009). *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, Banco Mundial, Washington.
- Osuna, J.L., Bueno Suárez, C. (2007). *La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable*, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Madrid.
- Osuna, J.L., Márquez, C. (2000). "Evaluación conceptual o de diseño", en *Guía para la evaluación de políticas públicas* (27-49), Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Málaga.

- Osuna, J.L., Márquez, C. (2000). “La evaluación de políticas públicas”, en *Guía para la evaluación de políticas públicas* (1-25), Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Madrid.
- Rossi, P. y Freeman, H. (1993). *Evaluation: a Systematic Approach*, Sage Publications Journal.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Serie Administración General, Madrid.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Tamayo Sáez, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en R. Bañón y E. Carrillo (comp.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.



CAPÍTULO X

LA POLÍTICA CULTURAL LOCAL

Por Hernán Gómez y Augusto Cervo

10.1 A MODO DE INTRODUCCIÓN

La gestión pública de la cultura puede ser abarcada según diferentes estrategias e interpretaciones. Puede responder a una planificación de un gobierno determinado o bien a un modo de improvisación circunstancial; puede obedecer más a un simple cumplimiento formal que a un verdadero compromiso con el asunto. El solo hecho de referirse a “la cultura” como un sector susceptible de ser gestionado desde el Estado ya implica una serie de aclaraciones conceptuales necesarias para poder interpretar correctamente el sentido que se pretende otorgar al tema. Desde su propia definición, el concepto de “cultura” presenta varios desafíos interpretativos.

10.2 DEFINIENDO

10.2.1 Definamos política y Estado

Primeramente definamos qué entendemos por política y qué entendemos por Estado.

Dice José María Medrano en su *Para una Teoría General de la Política* (2012) que se debe realizar un análisis conceptual de la política acudiendo a una analogía no sólo de las palabras sino de los conceptos. Así definimos política como: “La actividad o práctica humana social especificada por estar esencialmente ordenada a la formación, integración y dirección de las sociedades relativamente autárquicas soberanas, dotadas de gobierno propio, hoy llamadas Estados...” (Medrano, 2012).

En relación con este concepto que se agrega aquí, el Estado, recordaremos que el Dr. Alfonso Santiago en su cátedra Sistemas Políticos de la carrera de Ciencias Políticas en la Universidad Católica Argentina, definía el mismo como una unidad de orden y de fin compuesto por un gobierno, una administración, una sociedad y un espacio territorial. A cada uno de estos elementos se le asignan, al gobierno, órganos; a la administración, organismos; a la sociedad, organizaciones; y al espacio, ordenamiento (ver Madaria, 2010).

En este sentido, el gobierno a través de sus órganos ejerce el poder constituido por la cesión que realiza el pueblo (quien ejerce el poder constituyente) al elegir mediante el sufragio a las autoridades. Pero además existe la necesidad de administrar los recursos del Estado, a través de organismos administrativos, los cuales tienen su jerarquía y se dividen de acuerdo con el ordenamiento territorial del espacio. Esto nos explica la existencia de una Secretaría de Cultura de la Nación dependiente hoy del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (Decreto 801/18 PEN BO 33.947 del 5 de septiembre del 2018), pero permite explicar también la existencia de secretarías de cultura a nivel provincial y municipal.

He aquí el punto. La proximidad territorial que ejercen las autoridades de los gobiernos municipales y el conocimiento de los recursos culturales locales hacen relevante esta desagregación y justifican que existan en los tres niveles espaciales del Estado organismos administrando la cultura.

10.2.2 Definamos “cultura”

Este no es un vocablo unívoco que se relacione de manera precisa, simple y directa al término con su definición. Por el contrario, requiere

constantemente aclaración y referencia conceptual sobre el marco y contexto al que se lo vincule. De este modo, por ejemplo, no significarán lo mismo los términos “cultura” referenciándolos a un conjunto de actividades artísticas o adjudicándolo al nivel socioeducativo de un pueblo.

En un sentido amplio y abarcador, se puede sostener que “cultura es la transformación de la naturaleza por el hombre”. Esta definición resuelve de manera general el concepto por su extensión. Dice el profesor Medrano, ya citado, que debemos recordar que el vocablo español cultura deriva del latino que significa cultivo, agricultura, instrucción; y a su vez es tomado de *cultus*, acción de cultivar o practicar algo, y derivado de *colere*, cultivar, cuidar, practicar, honrar (Medrano, 2012:73).

Sin embargo, arroja nuevos interrogantes, ya que no queda completamente definido el sentido del término. Según una visión humanista y cristiana, podemos vincular la acción del hombre con su contenido ético y su accionar moral. En este sentido, podemos enriquecer y ajustar aquella definición amplia con otra más restringida, sosteniendo en consecuencia que “cultura es la transformación de la naturaleza por el hombre para su bien”.

En este aspecto nos encontramos aún en una doble función del concepto “cultura”, ya que si bien contamos con una definición que nos indica qué es “cultura”, también obtenemos una condición; una premisa que nos marca el contexto para que podamos hablar de “cultura”. De este modo, podemos referirnos a combinaciones conceptuales como “cultura política” o “cultura económica”.

Pero más allá de las disquisiciones etimológicas, logramos contar con un concepto que define una actividad social y, por lo tanto, un objeto político. Allí reside el fundamento originario para justificar la necesidad de participación del Estado en su vida; ya sea regulándola, promoviéndola, fomentándola, etc.

Sin embargo, si hemos detectado que la cultura tiene un componente esencial que es de naturaleza ética, queda también marcado el rumbo que el Estado deberá resguardar a la hora de su intervención. Lo que el Estado se proponga respecto de la cultura siempre deberá hacerlo pre-

servando su naturaleza ética. Esta fundamental apreciación resulta vital en la actualidad, donde el relativismo ético se ha impuesto casi como un imperativo categórico, salvando el absurdo filosófico. No da, ni debería dar, lo mismo, cualquier cosa en materia cultural. Lo que no haga bien al hombre no puede ser considerado cultural y, por lo tanto, no debería ser atendido por el Estado, sino más bien evitado o reprimido. Sin embargo, producto de la alta subjetividad reinante en ciertas actividades artísticas, no es posible muchas veces distinguir con claridad esta caracterización.

10.2.3 Política cultural y planificación

Para Miller y Yúdice (2004), la cultura se relaciona con la política en dos registros, el estético y el antropológico. El primero hace referencia a las capacidades creativas del hombre, mientras que el segundo hace referencia a la manera en que vivimos.

Por lo tanto, la política cultural se refiere a los soportes institucionales que canalizan tanto la creatividad estética como los estilos colectivos de vida (Miller y Yúdice, 2004).

Siguen los autores antes mencionados y explicando que a lo largo de la historia, y dependiendo de la importancia que los Estados le dieran a la cultura, estos organizaron su burocracia de forma centralizada o descentralizada. Por otro lado, le dieron al rol de la ciudadanía en el campo de la cultura la misión de ser la portadora del mantenimiento y el progreso del linaje cultural en virtud de la educación, los usos y costumbres, el lenguaje, la religión y el reconocimiento de la diferencia en y por las culturas hegemónicas.

Los autores refieren con esto que, en muchas ocasiones, el rol de la ciudadanía en el campo de la cultura queda supeditado a un lugar menor y de espectador de productos populares y masivos.

Sin embargo, la contradicción de este punto es la existencia de organizaciones de la sociedad civil que actúan como agentes culturales o hacedores culturales. De esta forma, la política cultural cuenta con la formulación de ideas de organizaciones de la sociedad civil y busca el apoyo de los organismos gubernamentales para su incorporación a la planificación y presupuesto.

La planificación cultural, si fuera pensada para territorios con poblaciones de las características que cuentan muchas de las sociedades de nuestro país, debería concentrarse en los aspectos básicos y fundamentales, que incluso aún se encuentran en estado casi virgen, antes de comprometerse en rumbos más inciertos que no garantizan buenos resultados.

Si bien hay grandes avances en sectores específicos, algunos muy destacados, también es cierto que cuestiones básicas como la formación o la participación en actividades culturales no cuentan aún con un sistema de funcionamiento lo suficientemente fuerte y consolidado como para garantizar su plenitud y autonomía. El nivel de dependencia directa e indirecta de la cultura respecto del Estado es muy elevado en muchas provincias y municipios del país.

Aquí reside un primer gran desafío. Poder generar las condiciones básicas de desarrollo para que la cultura local o regional pueda desplegar todo su potencial. Si concordamos en aquella definición de “cultura”, que combina al hombre con la naturaleza, y consideramos las características propias de las sociedades regionales, en las que abundan ejemplos de grandes proezas pese a las desventajas y dificultades demográficas, geográficas, históricas, entre otras, así como las del rico y potente territorio, podemos sostener sin temor a la exageración que contamos con un potencial cultural que puede posicionar a las sociedades locales en un nivel mucho mayor que el conocido hasta el presente. El rol del Estado, en consecuencia, no debe ser menospreciado en este aspecto. Más bien parecería que hubiera que custodiar responsablemente que su accionar en materia cultural cumpla con estas fundamentales premisas.

Todas estas características particulares van, de alguna manera, moldeando los trazos gruesos del dibujo de un plan cultural. Un diseño que no tenga en cuenta estas consideraciones, que no parta desde y se oriente hacia la realidad que lo circunda, está destinado a fracasar rotundamente.

Por el contrario, sólo aquel que goce de la virtud de ser realista y, en especial, desprendido de condicionamientos contradictorios e inundados de baños de hipocresía, tendrá probabilidades ciertas de alcanzar resultados concretos y favorables para el bien común de la sociedad.

Históricamente en muchos gobiernos locales se ha otorgado a los organismos de “cultura” un rol menor o secundario dentro del esquema de administración pública. Tanto en la asignación de recursos como en la participación de decisiones políticas fundamentales, “cultura” suele ser relegado a un segundo plano, en el mejor de los casos. Esto se ve reflejado especialmente en la participación siempre minoritaria dentro de los presupuestos de gastos y recursos, así como en la configuración de su estructura organizacional. A su vez, a modo sintético, se puede señalar que este fenómeno recurrente obedece, tal como se describe más arriba, a la falta de consenso y precisión en la definición y alcance de lo que la “cultura” significa.

Si pensamos la cultura en términos económicos, no la podemos desvincular de indicadores y componentes como la oferta y la demanda; la viabilidad y sustentabilidad de los emprendimientos o proyectos culturales; la evolución del proceso de comercialización de bienes y servicios culturales; etc. Al mismo tiempo, en un enfoque más formativo, podemos concebir la cultura como ámbito de preparación y adquisición de conocimientos para el ejercicio de distintas actividades culturales o artísticas. Es posible igualmente distinguir un sentido más social de la cultura, donde la interpretación se orienta hacia un modo de contención de sectores vulnerables de la sociedad, o bien como esparcimiento y recreación.

En definitiva, múltiples son los enfoques e impactos que la cultura tiene en la sociedad y, por consiguiente, desde el Estado. Esta plural condición de enfoques de la cultura en el ámbito gubernamental favorece indudablemente la postergación a la hora de definir una política cultural inequívoca, de resultados comprobados, tales como los difundidos en materia de infraestructura, servicios sociales o incluso ámbitos como el turismo o el deporte. La cultura se muestra para muchos gobiernos más difusa que otros sectores en el momento de planificar una gestión.

10.3 ¿QUÉ ES PLANIFICAR?

Según Ezequiel Ander Egg (1978), planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce

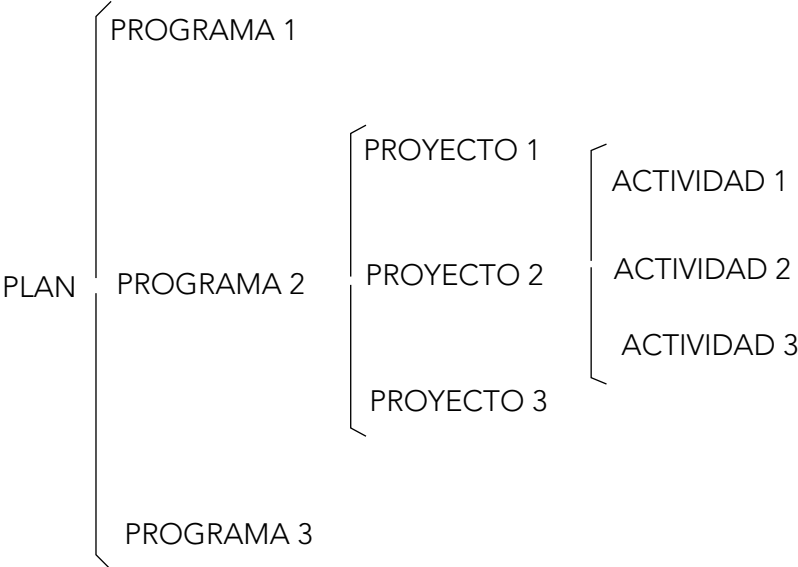
una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.

La planificación, sostiene el autor, se implementa a través programas y proyectos, y estos dependen de los niveles de eficiencia y eficacia operativa. A modo de graficar esta idea se puede decir que la planificación parte de responder una serie de preguntas:

QUÉ → SE QUIERE HACER → NATURALEZA
 POR QUÉ → SE QUIERE HACER → ORIGEN
 PARA QUÉ → SE QUIERE HACER → OBJETIVOS
 CUÁNTO → SE QUIERE HACER → METAS
 DÓNDE → SE QUIERE HACER → COBERTURA
 CÓMO → SE VA A HACER → METODOLOGÍA
 CUÁNDO → SE VA A HACER → CALENDARIO
 A QUIÉNES → VA DIRIGIDO → DESTINATARIO
 QUIÉNES → LO VAN A HACER → RECURSOS HUMANOS
 CON QUÉ → SE VA A COSTEAR → RECURSOS FINANCIEROS

La programación es el conjunto de procedimientos y técnicas por medio de los cuales se establece de manera sistemática una serie de actividades, previsiones y disposiciones, para formularlos o elaborarlos.

El proyecto es un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades. De manera gráfica se lo puede exponer de la siguiente manera:



Si bien en el gráfico sólo se colocó el desglose del programa dos y el proyecto dos, esto corresponde a todos los programas y proyectos.

10.4 A MODO DE EJEMPLO

Para comprender lo expuesto, ponemos de ejemplo un trabajo de articulación entre instituciones y municipio realizado en la ciudad de Trevelin, provincia del Chubut.

La localidad cuenta con una celebración propia en torno a una serie de sucesos históricos, que tienen como fecha de referencia el día 30 de abril de 1902. El hecho histórico se vincula al conflicto de límites entre las repúblicas de Chile y Argentina, que entre 1901 y 1902 puso a ambos países al borde de la guerra. Para evitar la escalada bélica, ambos países firmaron los Pactos de Mayo y acordaron el arbitraje británico para poner fin al conflicto.

El gobierno de Su Majestad decide enviar a un representante de la comisión de límites, Sir Thomas Holdich, quien pide recorrer el área geográfica en litigio.

El perito argentino, Francisco Pascasio Moreno, organiza la expedición y esta llega al Valle 16 de octubre (hoy ciudad de Trevelin) en la fecha antes mencionada.

El árbitro inglés se encuentra con una colonia organizada y una fuerte presencia del Estado argentino a través de policía, escuela, juzgado de paz y medios de comunicación como el telégrafo. Los colonos, en su mayoría descendientes de galeses llegados a nuestro país en 1865 buscando un lugar donde preservar sus raíces culturales, le entregan al árbitro Holdich un petitorio para solicitar que el conflicto se resuelva a favor de la Argentina. Ante este hecho, la decisión posterior al resolver el laudo será muy beneficiosa para nuestro país.

Los habitantes de Trevelin, orgullosos de su historia local, lograron importantes reconocimientos de esta fecha. Por ejemplo, su declaración como feriado provincial en el año 2002, cuando se celebró el centenario de dicho acontecimiento.

Desde el año 2006 y hasta el año 2016, grupos de estudiantes secundarios del colegio local, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y del municipio, presentaron en diversas ocasiones proyectos ante el Congreso Nacional y organismos del Ejecutivo Nacional, para solicitar la incorporación de esta fecha al calendario escolar nacional y así conseguir que el hecho histórico se estudie en todo el país. Esto se concretó en el año 2016, cuando los estudiantes tuvieron oportunidad de exponer su propuesta ante los ministros del Consejo Federal de Educación y este aprobó el pedido mediante la resolución 299/16.

De este modo, un municipio y las organizaciones de la sociedad civil pueden interactuar de manera coordinada y lograr un objetivo de una política cultural.

BIBLIOGRAFÍA

- Ander Egg, Ezequiel (1978). *Introducción a la Planificación*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Casaubón, Juan Alfredo (2006). *Nociones Generales de Lógica y Filosofía*, Educa, Buenos Aires.

- Cassirer, Ernst (1944). *Antropología filosófica. Introducción a una filosofía de la cultura*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lévi-Strauss, Claude (1958). *Antropología estructural*, Eudeba, Buenos Aires.
- Madaria, Edgardo (2010). *Política conocimiento y acción, reflexiones de Alfonso Santiago*, EDUCA, Buenos Aires.
- Medrano, José María (2012). *Para una Teoría General de la Política*, EDUCA, Buenos Aires.
- Miller, Toby y Yúdice, George (2004). *Política Cultural*, Ediciones Gedisa, Barcelona.
- Scheler, Max (1925). “El saber y la cultura”, *Revista de Occidente*, Madrid.
- Spengler, Oswald (1918). *La decadencia de Occidente*, Espasa-Calpe, Madrid.

CAPÍTULO XI

LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU HERRAMIENTA PRINCIPAL: LA LEY

Por Héctor Pérez Bourbon

11.1 INTRODUCCIÓN

Para que las políticas públicas puedan llevarse a cabo será necesario dar una serie de instrucciones, de órdenes, que algunas personas deberán cumplir. Asimismo, deberá darse a conocer cuáles son los derechos y las obligaciones que recaerán sobre los ciudadanos.

Esas órdenes e instrucciones y esa difusión de derechos y obligaciones se materializan principalmente a través de una herramienta: la ley.

En este trabajo, entonces, veremos qué requisitos deberá cumplir la ley para que pueda considerarse un producto de calidad y sea, en definitiva, adecuada en cuanto a la exitosa aplicación de esa política.

11.2 ENCUADRE GENERAL DEL TEMA

En primer lugar, si vamos a hablar de la calidad de la ley es conveniente puntualizar qué entendemos por “calidad” y qué entendemos por “ley”. Comencemos por “calidad”.

11.2.1 Qué es la calidad

Intuitivamente sabemos que calidad es hacer las cosas bien. Esta definición simple nos orienta en cuanto al rumbo a seguir: lo que hagamos deberemos hacerlo bien para que nos sea útil.

Y esto ha sido así desde el fondo de los tiempos. Desde siempre el ser humano sabe que las cosas pueden hacerse bien o mal; que los bienes y servicios que él produce pueden ser de buena o de mala calidad. Desde siempre también ha habido preocupación por controlar que lo que se había hecho estaba bien hecho y podría extraérsele la utilidad para la que había sido pensado. No es difícil imaginar inclusive a un hombre de las cavernas verificando que la lanza que acaba de construir tiene la solidez y el filo suficientes como para permitirle una caza eficaz.

No obstante, nos resultará útil para nuestro análisis profundizar en otras definiciones más estudiadas. De entre las muchas que se han desarrollado nos quedaremos con las de tres autores: Philip B. Crosby, Joseph Moses Juran y Noriaki Kano.

La primera de esas definiciones, la de Crosby, dice simplemente que “la calidad es cumplir con los requisitos”. Es decir, el cumplimiento de determinados requisitos será lo que determina si algo es o no de buena calidad.

Juran, en cambio, trae dos definiciones de calidad que son, en rigor, dos modos de ver el mismo concepto: “La calidad es la satisfacción del cliente” y “La calidad es la adecuación al uso”.

Como se ve, un producto será de buena calidad cuando el cliente o destinatario está satisfecho con él y esa satisfacción la demuestra utilizándolo porque ese producto le es realmente útil.

Nótese que aun cuando Juran cambia el enfoque de la cuestión poniendo el acento no tanto en el producto sino en el destinatario, en rigor ambos modos de ver el problema no son contradictorios sino perfectamente compatibles: los requisitos que deberán cumplirse (Crosby) son los que le resultan útiles al destinatario (Juran).

Con un ejemplo podremos aclarar mejor este concepto. Uno podría pensar que una manzana, para ser considerada de buena calidad, deberá ser rica, gustosa. Efectivamente ello será así si el que busca la manzana

la quiere para comerla. Pero si el que busca la manzana es un pintor que la quiere para pintar un cuadro, lo rico o no de la manzana, el gusto rico o no de la fruta, le resultará irrelevante. Para él la manzana será de buena calidad cuando sea linda.

Es este un concepto interesante para aplicar en la función legislativa del Parlamento: las leyes deben ser acatadas por la población, pero ello sólo ocurrirá si la población considera que esa ley le es útil. Si la ciudadanía se rebela contra la ley produciendo una desobediencia generalizada o si simplemente la ignora, la ley será de mala calidad.

En relación con los requisitos exigidos por el cliente o destinatario, debe tenerse en cuenta que la ley no debe dictarse para satisfacción personal del legislador que la promueve o para beneplácito o prestigio del cuerpo legislativo que la aprueba, sino para aumentar el bienestar de la población a la que está destinada.

El tercer autor que mencionamos, Noriaki Kano, introduce una nueva noción al distinguir lo que él denomina “tres dimensiones de la calidad”.

La primera dimensión es la calidad entendida como “cumplimiento de requisitos básicos”. En este aspecto no se aprecian diferencias importantes respecto de las definiciones anteriores, principalmente la de Crosby.

La segunda dimensión es la calidad entendida como “cumplimiento de expectativas”. Esta definición complementa, de alguna manera, la definición de Juran, agregando a las necesidades del cliente sus expectativas. Es fácil ver que la ciudadanía espera de sus gobernantes algo más que el simple cumplimiento de sus funciones.

Lo más interesante en relación con el objeto de este estudio es la tercera dimensión que agrega Kano al concebir la calidad como “la satisfacción de necesidades latentes”. Es decir, satisfacer necesidades de las que ni siquiera el propio destinatario tenía clara conciencia de su existencia.³⁹

39 Es necesario advertir, no obstante, que necesidades hoy latentes pueden transformarse en requisitos básicos con el correr del tiempo y el adelanto de la tecnología, y viceversa. El aire acondicionado en un automóvil de 1920 habría producido, seguramente, una satisfacción totalmente inesperada; hoy es casi un requisito básico. Al contrario, la vajilla de loza inglesa tan común en las mesas de las familias de clase media del Buenos Aires de comienzos del siglo XX es hoy un artículo prácticamente de lujo.

En el accionar de un cuerpo legislativo –y en la función de gobierno en general– este es un concepto de vital importancia y es lo que distingue a un político común de un verdadero estadista. El político común se limitará a solucionar los problemas existentes; el estadista preverá los problemas futuros y se adelantará para evitarlos. Uno se contentará con salir mañana en el diario; el otro buscará figurar dentro de cincuenta años en los libros de historia.

Obviamente, esta tercera dimensión de la calidad implica, necesariamente, que se ha dado satisfactorio cumplimiento a las otras dos dimensiones anteriores.

11.2.2 Qué es la ley

Así como hemos visto qué entendemos por “calidad”, si vamos a hablar de la ley es necesario puntualizar qué entendemos por “ley”.

Acá nos juega en contra el lenguaje porque el término ley es utilizado para referirse a distintas cosas.

Por un lado tenemos una indeterminación en cuanto al alcance. Si decimos que la LEY argentina penaliza la apología del crimen nos referimos sólo al artículo 213 del Código Penal; si decimos que hay que reformar la LEY electoral nos referimos no a un artículo sino a un conjunto de artículos que conforman el Código Electoral Nacional que es la ley N° 19.945; y si decimos que hay que ser respetuoso de la LEY nos referimos a toda la normativa vigente: leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, ordenanzas, etc.

Por otro lado, si pretendemos desentrañar cuál es la sustancia de la ley también nos encontramos con dificultades lingüísticas.

Porque la ley, como a casi todas las cosas, se la puede percibir desde distintos puntos de vista: para la ciencia jurídica será un sistema de prescripción de conductas, para la ciencia de la comunicación será un mensaje del gobierno hacia los gobernados, para la ciencia política será una herramienta prioritaria para la aplicación de la decisión política y, por último, para la técnica legislativa será la expresión escrita de la decisión política.

A poco que ahondemos en el análisis de estas cuatro ópticas veremos que confluyen, en definitiva, en un mismo punto: el mensaje que el gobierno envía a los gobernados se efectúa por escrito y prescribe determinadas conductas que posibilitarán que la decisión política se lleve a cabo.

Adicionalmente, tenemos una tercera dificultad proveniente del lenguaje: llamamos LEY indistintamente al contenido preceptivo y al texto continente.

Bien señala Ubertone que esta indeterminación del lenguaje nos lleva a que cuando se critica una “ley”, no sepamos si se está criticando el contenido jurídico o el texto que lo expresa. Un buen contenido puede estar expresado en un texto normativo detestable y un contenido jurídico repugnante puede estar expresado en un texto normativo impecable. Y tanto uno como el otro pueden ser evaluados en términos de calidad (Ubertone, 2003).

Tenemos entonces dos elementos componentes distinguibles: el texto y el contenido. Pero, además, podemos analizar la calidad de la relación entre ambos por cuanto una mala redacción puede producir una alteración del contenido que ese texto expresa respecto del contenido que se quería expresar.

Por último, no podemos soslayar el hecho de que tanto el contenido como el continente están sustentados en una decisión política.

En resumen, si queremos analizar la calidad de una ley deberemos analizar cada uno de estos cuatro componentes:

1. la decisión política;
2. el contenido preceptivo;
3. el texto continente;
4. la relación entre contenido y continente.

11.2.3 Los requisitos de calidad de los cuatro elementos componentes de la ley

Haremos un rápido análisis de los requisitos de calidad que debería tener cada uno de los elementos que hemos distinguido.

1. La decisión política

El primer requisito de calidad de la decisión política es que sea sustentable. Tiene que poder durar en el tiempo. La ciudadanía no puede estar sujeta a los vaivenes circunstanciales del humor del gobierno de turno.

Y esta sustentabilidad de la decisión política es directamente proporcional al consenso logrado no sólo en su sanción sino también en el consenso que tendrá esa decisión entre los destinatarios; no olvidemos la definición de “calidad” que da Joseph Juran: calidad es adecuación al uso. Como dijimos más arriba, si la población no cumple con la ley o si la ignora, esa ley será, en lo referente a la decisión política, de mala calidad.⁴⁰

Otro requisito que deberá cumplir la decisión política es que sea viable: para lograr un resultado satisfactorio esa decisión tiene que ser posible de ser llevada a cabo, tiene que ser posible instrumentarla. Y ese análisis de viabilidad deberá efectuarse desde diferentes puntos de vista:

- desde lo jurídico,
- desde lo político,
- desde lo social,
- desde lo económico y
- desde lo fáctico.

Un tercer requisito, que de alguna manera engloba los dos anteriores, es que la decisión política sea oportuna. Que se tome en el momento adecuado.

2. El contenido preceptivo

Un requisito de calidad esencial del contenido preceptivo, de la norma jurídica, es que sea justo. Y este requisito no es sólo moral o ideológico, sino institucional y jurídico.

40 Esta distinción entre “consenso de sanción” y “consenso de acatamiento” fue un hallazgo –a nuestro juicio muy interesante– de Carlos Peirano y Eduardo Di Fini en un trabajo monográfico presentado durante el desarrollo del curso de Teoría y Práctica de Organización y Gestión II de la Tecnicatura en Gestión Parlamentaria dictado en función del convenio tripartito entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) en el año 2002.

Si bien la ley tiene como destinatario final a la ciudadanía en su conjunto, ello se encuentra intermediado por el Poder Ejecutivo que deberá promulgarla o ejercer su derecho de veto y por el Poder Judicial, que podrá rechazar su correspondencia con la Constitución. No olvidemos que la misión del Poder Judicial no es dictar sentencias sino hacer justicia. El artículo 112 de la Constitución Nacional es palmariamente claro a ese respecto y así lo ha dejado establecido la Corte Suprema de Justicia en reiteradas oportunidades: “la misión de los jueces es hacer justicia”.⁴¹

Si el contenido preceptivo no es justo se corre el riesgo de que algún juez lo invalide.

Otro requisito es que ese contenido preceptivo debe estar subordinado a normas de rango superior. Es otro modo de ver la viabilidad jurídica de que hablamos en el apartado anterior. En efecto, cualquiera sea el ámbito en el que se tome la decisión política, la norma jurídica que se apruebe debe mantenerse dentro del andarivel que le señalan otras normas de mayor jerarquía: la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales si nos movemos en el plano de la Nación, a lo que hay que sumarle las leyes nacionales y la respectiva constitución de esa provincia si estamos en el plano provincial y, por último, además de todo lo anterior, las leyes provinciales, particularmente la respectiva Ley Orgánica de Municipalidades y, en su caso, la Carta Orgánica de ese municipio si estamos en el ámbito municipal.

También el contenido preceptivo debe guardar una razonable armonía con el resto del ordenamiento jurídico. El sistema normativo no es una “bolsa” de normas: es un “sistema” de normas y, por ende, cualquier norma que se introduzca en ese sistema debe preservar el equilibrio y la armonía que el sistema tiene.

Como corolario de lo anterior es asimismo imprescindible que quien apruebe ese contenido preceptivo sea alguien con competencia para hacerlo. Esto está hermanado con la viabilidad jurídica ya vista.

41 CN Artículo 112.- En la primera instalación de la Corte Suprema, los individuos nombrados prestarán juramento en manos del Presidente de la Nación, de desempeñar sus obligaciones, administrando justicia bien y legalmente, y en conformidad a lo que prescribe la Constitución. En lo sucesivo lo prestarán ante el presidente de la misma. *(El subrayado es nuestro)*.

Por último, el contenido preceptivo debe estar correctamente encuadrado en el tipo de documento que corresponde a esa decisión. No debe hacerse por ley lo que corresponde a una resolución de la cámara legislativa, ni debe dictarse una ordenanza para algo que debe resolverse por un acto normativo exclusivo del concejo deliberante.

3. El texto continente

Aunque en la segunda parte de este trabajo bucaremos más exhaustivamente acerca de los requisitos del texto normativo, adelantamos algunas consideraciones generales a este respecto.

Como señalamos más arriba, la ley es un mensaje que el gobierno envía a los gobernados y que se efectúa por escrito; lo que se comunica es, en definitiva, un texto más que una voluntad política.

Es, entonces, un mensaje que contiene una orden, una regla de conducta que debe cumplirse. Pero para ello esa comunicación no sólo debe poder ser fácilmente comprendida por la ciudadanía, sino que debe ser comprendida de una sola 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 sólo por aquellos que interpretaron la comunicación del modo en que el gobierno quería que se interpretara; los que optaron por la otra interpretación no harán lo que el gobierno pretendía, sino otra cosa.

Vemos, en consecuencia, que la principal condición que debe cumplir el texto normativo es que tenga un significado único.

Y ello no es sencillo porque el lenguaje tiene vaguedades y ambigüedades que producen que aunque se comprenda fácilmente el texto no todos entiendan el mismo mensaje.

Por ejemplo, si decimos “el policía vio al ladrón cuando salía del edificio” es un texto que no ofrece dificultades en cuanto a su comprensión, pero alguien puede interpretar que el que salía del edificio era el policía, otro puede interpretar que el que salía del edificio era el ladrón y un tercero puede interpretar que el que salía del edificio es el que habla (*el policía vio al ladrón cuando [yo] salía del edificio*).

Cuando esta indeterminación del mensaje se da en el texto de una ley peligra sensiblemente la posibilidad de que la política pública que pretende instrumentarse a través de esa normativa pueda llevarse a cabo exitosamente.

4. La relación entre el contenido preceptivo y el texto continente

El cuarto elemento que hemos mencionado es la relación entre contenido y continente.

A este efecto valdría la pena recordar el dicho italiano: “*traduttore, traditore*”, que literalmente significa “traductor, traidor”. Es decir, cuando se traduce algo esa traducción debe ser un fiel reflejo del mensaje original: traducir sin traicionar.

Análogamente, debemos tener en cuenta que esa “traducción” que efectúa el técnico legislativo, que pone por escrito un precepto normativo sustentado en una decisión política, debe guardar total fidelidad a la idea que el decisor político pretende: que exprese lo que el decisor quiere expresar y solamente eso. En efecto, si el texto admite más de un significado el contenido preceptivo y la decisión política pueden quedar en la nebulosa o verse desvirtuados.

Vale como ejemplo la ley N° 2012 de la Ciudad de Buenos Aires, que incorpora a un texto normativo anterior el siguiente texto:

Artículo 11 - Prohibase la utilización de equipos de radiaciones ultravioletas, camas solares o similares a personas menores de dieciocho (18) años. (El resaltado y subrayado es nuestro).

Más allá del error de establecer la prohibición con un verbo en imperativo en lugar de hacerlo en modo indicativo, el contenido normativo no es el que quiso establecerse. Efectivamente, leyendo los fundamentos del proyecto e incluso el informe del despacho de comisión se advierte que el texto que debió aprobarse era el siguiente:

*Artículo 11 - Prohibese la utilización de equipos de radiaciones ultravioletas, camas solares o similares **en** personas menores de dieciocho (18) años.* (Nuevamente, el resaltado y subrayado es nuestro).

Nótese que prohibir la utilización de esos equipos **A** personas menores de 18 años es prohibirles manejar las máquinas, mientras que prohi-

bir la utilización de esos equipos **EN** personas menores de 18 años es prohibir que los menores sean sometidos a ese tratamiento, lo que, sin dudas, constituye una prohibición diferente.

Se quiso prohibir una cosa y por una deficiente “traducción” se prohibió una cosa diferente.

11.3 LOS REQUISITOS DE CALIDAD DEL TEXTO NORMATIVO

En el trabajo de Ubertone ya mencionado el autor distingue tres requisitos básicos que deben cumplir los textos normativos para que puedan ser considerados textos de buena calidad: precisión, claridad y concisión.

Analizaremos cada uno de estos requisitos a través de ejemplos reales de legislación de nuestro país.

Precisión

El texto normativo debe ser preciso; debe transmitir un mensaje indudable. Es lo que ya hemos señalado en el sentido de que debe tener un único significado.

Veamos algunos ejemplos.

CARTA ORGÁNICA DE USHUAIA

PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO

ARTÍCULO 8º.- Los actos de gobierno del Municipio son públicos. Se difunden íntegramente mediante el Boletín Oficial Municipal que se publica cada TREINTA (30) días como mínimo, como así también su estado de ingresos y egresos con cuadro de disponibilidades y las altas y bajas del personal.

¿Qué significa lo subrayado? ¿Que cada treinta días debe haber como mínimo una publicación o que entre publicación y publicación deben transcurrir cómo mínimo treinta días?

LEY N° 31 - CIUDAD DE BUENOS AIRES - LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Artículo 41.- SANCIONES

Las faltas disciplinarias de los/las integrantes de la Magistratura, excluidos/as los/las miembros del Tribunal Superior, por cuestiones vinculadas a la eficaz prestación del servicio de justicia pueden ser sancionados con:

1. recomendación
2. apercibimiento
3. multa, por un monto de hasta el 30% de sus haberes.

¿A qué haberes se refiere lo subrayado? ¿Bruto? ¿Neto? ¿Mensual? ¿Anual? ¿Básico?

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Art. 93° - Compete a la Corte Suprema de Justicia, exclusivamente, el conocimiento y resolución de:

1° Los recursos de inconstitucionalidad que se deduzcan contra las decisiones definitivas de los tribunales inferiores, sobre materias regidas por esta Constitución;

2° [...]

¿Qué significa lo subrayado? ¿Que la Corte se ocupa sólo de esos temas y de ningún otro o que de esos temas se ocupa solamente la Corte y ningún otro tribunal?

Claridad

Además de ser preciso, el texto normativo debe ser claro; debe ser fácil de comprender. El destinatario de esa ley, el ciudadano común y corriente, debe poder entenderlo sin que sean necesarios profundos estu-

dios ni “traducciones” de técnicos. “*Si para entender un texto normativo de diez artículos tenemos que pasarnos un mes estudiándolo, ese texto normativo no es claro*” (Ubertone, 2003).

Nuevamente recurrimos a ejemplos.

LEY N° 31 - CIUDAD DE BUENOS AIRES - LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Artículo 24° - ATRIBUCIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO

El Comité Ejecutivo tiene a su cargo el despacho de las cuestiones de mero trámite del Consejo, que puede delegar en los funcionarios de dicho órgano que se establezcan en el reglamento del cuerpo.

La utilización de oraciones subordinadas hace que sea muy difícil saber quién puede delegar en quién: si el Comité Ejecutivo en funcionarios del mismo Comité o en funcionarios del Consejo o si el que puede delegar es el Consejo, siendo incierto en quién o quiénes puede hacerse esa delegación.

NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

Sección 3ª Tiempo de la locación

Artículo 1197.- Plazo máximo. El tiempo de la locación, cualquiera sea su objeto, no puede exceder de VEINTE (20) años para el destino habitacional y CINCUENTA (50) años para los otros destinos.

El contrato es renovable expresamente por un lapso que no exceda de los máximos previstos contados desde su inicio.

Lo subrayado, ¿qué significa? Es evidente que no se refiere al contrato porque en el segundo párrafo menciona expresamente la posibilidad de renovación. ¿Qué significa, entonces? ¿Qué después de veinte años no puede alquilarse el bien a la misma persona? ¿Que no puede alquilársele a nadie? El texto no lo aclara.

NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

Artículo 757.- Concurrencia de varios acreedores. Bienes muebles. Si varios acreedores reclaman la misma cosa mueble prometida por el deudor, son todos de buena fe y a título oneroso, tiene mejor derecho:

- a) el que tiene emplazamiento registral precedente, si se trata de bienes muebles registrables;
- b) el que ha recibido la tradición, si fuese no registrable;
- c) en los demás supuestos, el que tiene título de fecha cierta anterior.

Más allá del error técnico de utilizar sinónimos (“bienes muebles” en el epígrafe y “cosa mueble” en el artículo), podemos ver que el primer inciso se refiere a los bienes muebles registrables, el inciso b) a los bienes muebles no registrables y el inciso c)... ¡a los demás supuestos! O sea, a aquellos bienes muebles que no son ni registrables ni no registrables. No resulta claro el texto.

NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

Artículo 403.- Impedimentos matrimoniales. Son impedimentos dirimentes para contraer matrimonio:

- a) el parentesco en línea recta en todos los grados, cualquiera que sea el origen del vínculo;
- b) el parentesco entre hermanos bilaterales y unilaterales, cualquiera que sea el origen del vínculo;
- c) la afinidad en línea recta en todos los grados;
- d) el matrimonio anterior, mientras subsista;
- e) haber sido condenado como autor, cómplice o instigador del homicidio doloso de uno de los cónyuges;
- f) tener menos de DIECIOCHO (18) años;
- g) la falta permanente o transitoria de salud mental que le impide tener discernimiento para el acto matrimonial.

¿Cuál sería el caso contemplado en el inciso e)? El texto resulta muy poco claro habida cuenta de que si uno de los cónyuges resulta ser víctima de un homicidio el matrimonio no podría celebrarse.

Concisión

El tercer requisito que señala Ubertone es el de la concisión: el texto no debe ser más largo de lo necesario.

Es este un defecto frecuente en la elaboración de los textos legales por cuanto, muchas veces, estos son redactados por profesionales del derecho cuya principal actividad es el litigio judicial. Y debemos tener en cuenta que en esta actividad es habitual –y necesaria– la reiteración de conceptos, la utilización de vocablos que aumentan el énfasis en lo que se expresa, en definitiva, lo que solemos indicar como “verba florida”. Ese estilo de redacción es correcto en una demanda judicial pero es ajeno a la elaboración de normas.

Esa falta de concisión, entonces, puede deberse a la utilización de palabras innecesarias como muestran los siguientes ejemplos.

NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

Artículo 1217.- Extinción de la locación. Son modos especiales de extinción de la locación:

- a) el cumplimiento del plazo convenido, o requerimiento previsto en el artículo 1218, según el caso;
- b) la resolución anticipada.

Señalamos en primer lugar un error de técnica legislativa al utilizar sólo dos incisos, siendo que las posibilidades descriptas son tres. Pero más allá de ello –y centrado en el tema que estamos analizando– observamos que en el encabezado se habla de modos especiales de extinción del contrato. Ahora bien: ¿qué tiene de “especial” que el contrato se extinga porque se cumplió el plazo? ¿No es precisamente este el modo general? La palabra “especiales” parece sobrar en este artículo.

NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

Artículo 403.- Impedimentos matrimoniales. Son impedimentos dirimentes para contraer matrimonio:

- a) el parentesco en línea recta en todos los grados, cualquiera que sea el origen del vínculo;
- b) el parentesco entre hermanos bilaterales y unilaterales, cualquiera que sea el origen del vínculo;
- c) la afinidad en línea recta en todos los grados;
- d) el matrimonio anterior, mientras subsista;
- e) haber sido condenado como autor, cómplice o instigador del homicidio doloso de uno de los cónyuges;
- f) tener menos de DIECIOCHO (18) años;
- g) la falta permanente o transitoria de salud mental que le impide tener discernimiento para el acto matrimonial.

En este artículo ya visto del nuevo Código Civil y Comercial observamos que en el encabezado se dice que son impedimentos dirimentes. Pues bien: la palabra “dirimentes” no aparece en ninguna otra parte del código; por lo tanto, no sabemos cuáles podrían ser otros impedimentos que no fueran dirimentes: en consecuencia, la palabra “dirimentes” sobra en este artículo.

LEY N° 6.984- PROVINCIA DE SAN JUAN

ARTICULO 5°.- Corresponde a la Dirección de Fomento de la Actividad Artesanal:

Preservar y desarrollar el noble quehacer de artesanos, así como la vigencia de la actividad artesanal en todo el territorio provincial.

[...]

Observamos que en ese primer inciso transcrito se incorpora una palabra que agrega una connotación valorativa al texto normativo. Ello es

incorrecto: el texto normativo debe estar desprovisto de connotaciones emocionales. La palabra “noble” debería eliminarse.

Pero también se falta a la concisión cuando el texto normativo dice cosas que es innecesario decir. Veamos algunos ejemplos.

NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

Artículo 681.- Contratos por servicios del hijo menor de dieciséis años. El hijo menor de dieciséis años no puede ejercer oficio, profesión o industria, ni obligar a su persona de otra manera sin autorización de sus progenitores; en todo caso, debe cumplirse con las disposiciones de este Código y de leyes especiales.

Resulta superfluo un texto normativo que diga que debe cumplirse con ese mismo texto. La ley prescribe derechos que se tendrán y obligaciones que habrá que cumplir, sin que esa misma ley recalque la existencia de esos derechos y esas obligaciones.

LEY N° 70 – CIUDAD DE BUENOS AIRES - SISTEMAS DE GESTIÓN, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO DE LA CIUDAD

Artículo 5º - El Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires establece los órganos responsables de la dirección y coordinación de los sistemas que integran la Gestión y Administración Financiera, los cuales dirigen y supervisan la implantación y mantenimiento de los mismos.

Para presupuestar o realizar gastos del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires, se debe cumplir con lo dispuesto por esta Ley y las reglamentaciones y normas que se dicten en su consecuencia.

Sin entrar a considerar los errores del primer párrafo, que son varios, advertimos que el segundo párrafo, que hemos subrayado, resulta innecesario. Al igual que en el caso anterior, que la ley recal-

que la obligación de cumplir con las leyes resulta improcedente y superfluo.

LEY N° 6 - CIUDAD DE BUENOS AIRES

Artículo 1º - La presente Ley regula el Instituto de Audiencia Pública. La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

La primera oración es el objeto de la ley. Aunque no es estrictamente un texto normativo sino descriptivo, su inclusión en el texto legal colabora con la interpretación global de las normas en él contenidas. Pero la segunda y la tercera oración son sólo descripciones que podrán ser adecuadas para un manual sobre el tema o para un folleto explicativo pero que en el articulado de una ley resultan totalmente improcedentes.

Veamos a continuación un ejemplo concreto de cómo puede reducirse la cantidad de palabras en un texto legal sin alterar por ello su contenido.

Se trata de una ley de la provincia de Corrientes que textualmente dice:

ARTÍCULO 1. Créase en el ámbito del Poder Legislativo de la Provincia de Corrientes, una Comisión Bicameral destinada a diagramar las políticas activas de prevención de accidentes de tránsito.

ARTÍCULO 2. La mencionada Comisión Bicameral estará integrada por seis (6) Legisladores; tres (3) correspondientes

al Honorable Senado y tres (3) correspondientes a la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes.

ARTÍCULO 3. La Comisión funcionará en el ámbito de la Legislatura Provincial, debiéndose reunir al menos una vez cada treinta (30) días.

ARTÍCULO 4. Será función de dicha Comisión recabar la información necesaria a los fines de poder implementar la legislación adecuada en la materia.

ARTÍCULO 5. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

La mención a la provincia de Corrientes es innecesaria ya que una ley de esa provincia no podría referirse a otra. Igualmente, hablar de Legislatura “Provincial” es innecesario, ya que en la provincia no hay más legislatura que la provincial. Esos textos pueden eliminarse.

ARTÍCULO 1. Créase en el ámbito del Poder Legislativo ~~de la Provincia de Corrientes~~, una Comisión Bicameral destinada a diagramar las políticas activas de prevención de accidentes de tránsito.

ARTÍCULO 2. La mencionada Comisión Bicameral estará integrada por seis (6) Legisladores; tres (3) correspondientes al Honorable Senado y tres (3) correspondientes a la Honorable Cámara de Diputados ~~de la Provincia de Corrientes~~.

ARTÍCULO 3. La Comisión funcionará en el ámbito de la Legislatura ~~Provincial~~, debiéndose reunir al menos una vez cada treinta (30) días.

ARTÍCULO 4. Será función de dicha Comisión recabar la información necesaria a los fines de poder implementar la legislación adecuada en la materia.

ARTÍCULO 5. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Resulta innecesario también mencionar que la comisión se crea “en el ámbito del Poder Legislativo” o que “funciona en el ámbito de la Legis-

latura”. Es obvio que si se trata de una comisión bicameral se creará y funcionará en ese ámbito. Esas referencias pueden eliminarse.

~~ARTÍCULO 1. Créase en el ámbito del Poder Legislativo de la Provincia de Corrientes, una Comisión Bicameral destinada a diagramar las políticas activas de prevención de accidentes de tránsito.~~

~~ARTÍCULO 2. La mencionada Comisión Bicameral estará integrada por seis (6) Legisladores; tres (3) correspondientes al Honorable Senado y tres (3) correspondientes a la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes.~~

~~ARTÍCULO 3. La Comisión funcionará en el ámbito de la Legislatura Provincial, debiéndose reunir al menos una vez cada treinta (30) días.~~

~~ARTÍCULO 4. Será función de dicha Comisión recabar la información necesaria a los fines de poder implementar la legislación adecuada en la materia.~~

~~ARTÍCULO 5. Comuníquese al Poder Ejecutivo.~~

El artículo 4 resulta superfluo por cuanto esa es una tarea que necesariamente deberá acometer la comisión para cumplir con su misión. Puede eliminarse.

~~ARTÍCULO 1. Créase en el ámbito del Poder Legislativo de la Provincia de Corrientes, una Comisión Bicameral destinada a diagramar las políticas activas de prevención de accidentes de tránsito.~~

~~ARTÍCULO 2. La mencionada Comisión Bicameral estará integrada por seis (6) Legisladores; tres (3) correspondientes al Honorable Senado y tres (3) correspondientes a la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes.~~

~~ARTÍCULO 3. La Comisión funcionará en el ámbito de la Legislatura Provincial, debiéndose reunir al menos una vez cada treinta (30) días.~~

~~ARTÍCULO 4. Será función de dicha Comisión recabar la información necesaria a los fines de poder implementar la legislación adecuada en la materia.~~

ARTÍCULO 5. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

La referencia a que son seis legisladores es redundante ya que si se establece que serán tres senadores y tres diputados la comisión tendrá seis miembros. Tampoco es necesario poner las cantidades en números y también en letras. Ello podrá ser necesario en un documento contable, por ejemplo, donde la cantidad podría ser discutida y, en consecuencia, el hecho de que figure dos veces da cierta seguridad adicional; pero en una ley resulta innecesario. Todo ello, en consecuencia, puede eliminarse.

~~ARTÍCULO 1. Créase en el ámbito del Poder Legislativo de la Provincia de Corrientes, una Comisión Bicameral destinada a diagramar las políticas activas de prevención de accidentes de tránsito.~~

ARTÍCULO 2. La mencionada Comisión Bicameral estará integrada por seis (6) Legisladores; tres (3) correspondientes al Honorable Senado y tres (3) correspondientes a la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes.

ARTÍCULO 3. La Comisión funcionará en el ámbito de la Legislatura Provincial, debiéndose reunir al menos una vez cada treinta (30) días.

~~ARTÍCULO 4. Será función de dicha Comisión recabar la información necesaria a los fines de poder implementar la legislación adecuada en la materia.~~

ARTÍCULO 5. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

También podemos observar que hay un exceso de palabras; por ejemplo: “La mencionada Comisión Bicameral” puede reemplazarse válidamente por “La Comisión”, ya que no se menciona ninguna otra comisión en el texto; de hecho, en el artículo 3 se menciona simplemente a “La Comisión”.

Asimismo, no corresponde en un texto normativo incluir palabras que podríamos considerar como protocolares o de cortesía, al estilo de “Honorable Senado” u “Honorable Cámara de Diputados”. Debe decirse directamente “Senado” y “Cámara de Diputados”; lo mismo sería si se dijera “señores senadores” en lugar de “senadores” o “señores diputados” en lugar de “diputados”.

Más aún: podemos reformular la redacción eliminando también lo de “correspondientes a” y reemplazarlo directamente por “senadores” y “diputados”.

En definitiva, si adecuamos la redacción como hemos dicho y eliminando todo lo que hemos señalado como innecesario podríamos tener un texto como el que sigue.

ARTÍCULO 1. Créase una Comisión Bicameral destinada a diagramar las políticas activas de prevención de accidentes de tránsito.

ARTÍCULO 2. La Comisión estará integrada por tres senadores y tres diputados.

ARTÍCULO 3. La Comisión debe reunirse al menos una vez cada treinta días.

ARTÍCULO 4. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Como vemos, se ha pasado de un total de 113 palabras a un texto que, sin alterar el contenido del texto original, tiene sólo 49 palabras, es decir, apenas el 40%.

El orden de preeminencia de estos tres requisitos

También señala Ubertone que *“Estas tres cualidades a veces serán concordantes y otras veces opuestas. El problema se nos presenta en este último caso. Si la búsqueda de precisión conspira contra la concisión, o la concisión conspira contra la precisión: ¿Qué debemos preferir?”* (Ubertone, 2003).

Lo mismo podríamos decir de posibles conflictos entre la precisión y la claridad o entre ésta y la concisión.

Al respecto sostiene Ubertone, en opinión que compartimos plenamente:

O sea que, en nuestra opinión, la jerarquía de estas tres cualidades el texto normativo es la siguiente:

1. Precisión.
2. Claridad.
3. Concisión.

El texto normativo debe ser, por sobre todo, lo más preciso posible. Y conviene que esa precisión vaya acompañada por claridad y concisión (Ubertone, 2003).

En efecto, no pocas veces el lenguaje técnico resulta menos claro pero más preciso que el lenguaje coloquial habitual.

El siguiente ejemplo ilustra este aserto.

LEY N° 2.972 - PROVINCIA DEL CHACO

Artículo 47.- Los sitios únicos e invariables en que se señalará el ganado menor y bovino, serán en ambas orejas. Queda prohibido señalar trozando ambas orejas, como así también la horqueta, punta de lanza o bayoneta hecha a la raíz.

El texto de este artículo, sin duda intrincado para quien no conoce el tema, seguramente resultará suficientemente preciso y seguro para quien deba aplicarlo, para el principal usuario de la ley.

Asimismo, aunque la concisión es un requisito importante en cuanto a la calidad del texto normativo, ello debe ceder ante la claridad: para que la población cumpla la ley es imprescindible que pueda comprenderla; en tal sentido, si para una acabada claridad de la ley resulta necesario un texto más largo, así debe hacerse.

Nuevamente en palabras de Ubertone: “¿De qué nos sirve ser concisos si nuestro texto deja muchas dudas abiertas? ¿De qué nos sirve la facilidad de comprensión si el contenido fácilmente comprendido deja puntos dudosos?” (Ubertone, 2003).

11.4 CÓMO LOGRAR UN TEXTO NORMATIVO DE CALIDAD

Habiendo visto cuáles son los requisitos que debe cumplir un texto normativo como para que sea considerado de calidad, debemos preguntarnos qué recaudos debemos tomar para que el texto que estamos elaborando cumpla con esos requisitos.

¿Cómo se logra un texto normativo de calidad? Cumpliendo con las reglas del buen arte en técnica legislativa. O sea, cumpliendo las reglas correspondientes en materia de:

- Estructura del dispositivo normativo.
- Redacción normativa.
- Lógica de los sistemas normativos.
- Dinámica de la ley y de la legislación.

Estos cuatro aspectos de la elaboración de normas, estructura, redacción, lógica y dinámica constituyen los cuatro pilares sobre los que hemos edificado la técnica legislativa.

Cada uno de ellos apunta a un aspecto específico en la correcta formulación de un texto legal.

El objeto de la estructura es hacer fácilmente accesible el conocimiento del contenido de la ley y de las normas en ella contenidas. Una buena estructura permite construir un índice de la ley, mediante el cual el usuario, sea profesional o no, puede encontrar rápidamente la norma o el grupo de normas que necesita.

La redacción, por su parte, tiende a asegurar que el texto de la ley será interpretado del mismo modo por todos aquellos que deban utilizarlo.

La dinámica legislativa apunta a asegurar la correcta inserción en el orden jurídico de las normas contenidas en la ley que estamos elaborando. La sanción de una nueva ley implicará, necesariamente, una adecuación en el orden jurídico vigente a ese momento: deberán modificarse o derogarse

otras normas. Un correcto manejo de las reglas referidas a la dinámica legislativa permite una mayor certeza en cuanto a cuáles son las normas que mantienen su vigencia y cuáles las que la han perdido.

Finalmente, las reglas referidas a la lógica de los sistemas normativos procuran evitar las lagunas, contradicciones y redundancias en el orden jurídico.

Estos cuatro pilares de la técnica legislativa (estructura, redacción, dinámica y lógica), no obstante, si bien pueden analizarse y estudiarse por separado, confluyen todos ellos al momento de tener que redactar un texto normativo (Pérez Bourbon, 2007).

Para ello existen manuales y distintas compilaciones de reglas, algunos de los cuales se mencionan en la bibliografía. Particularmente queremos señalar la Norma IRAM 30701 que hemos elaborado en ese ámbito bajo la dirección de Fermín Ubertone. Son 57 reglas mínimas que coadyuvan a la elaboración de textos normativos técnicamente correctos.

Aunque con una identificación diferente de la que trae la versión IRAM, las reglas son las que se transcriben en el anexo.

11.5 ANEXO

Reglas de técnica legislativa

I. Estructura

A. Fórmula de sanción y lugar y fecha

1. La ley debe contener la siguiente fórmula de sanción:

NOTA. La fórmula de sanción suele estar determinada en la constitución pertinente o, en su caso, la ley provincial orgánica de municipalidades o la carta orgánica del municipio.

2. La fórmula de sanción debe estar ubicada al principio de la ley.
3. La ley debe contener lugar y fecha de sanción.

B. Título

4. Inmediatamente después de la fórmula de sanción, la ley debe tener un título breve que describa su objeto.
5. El título debe estar formado con las mismas palabras de las disposiciones de la ley.

C. Agrupamiento temático

6. Las disposiciones deben estar agrupadas temáticamente.

D. Ordenamiento sistemático

7. Las disposiciones deben ordenadas sistemáticamente.
8. Las disposiciones deben ordenadas de lo general a lo particular y de lo sustantivo a lo procesal.
9. Si se crean órganos, las disposiciones de creación deben estar ubicadas antes del procedimiento establecido para esos órganos.
10. Las disposiciones sobre procedimientos deben describirlos cronológicamente.

E. Divisiones formales de la ley

11. La ley no debe tener más de seis niveles de división formal.
12. Según la cantidad de niveles de división formal, estos deben ser los que se indican en la tabla 1.

Tabla 1. Niveles de división formal

Niveles	División
Para un solo nivel	Capítulos
Para dos niveles	Títulos y Capítulos
Para tres niveles	Títulos, Capítulos y Secciones
Para cuatro niveles	Partes, Títulos, Capítulos y Secciones
Para cinco niveles	Libros, Partes, Títulos, Capítulos y Secciones
Para seis niveles	Libros, Partes, Títulos, Capítulos, Secciones y Subsecciones

13. En todos los casos los niveles de división formal deben estar ordenados de mayor a menor, según se indica en la Tabla 1.
14. Cada división formal debe tener un número y una denominación.
15. La denominación de la división formal debe abarcar el contenido de todos los artículos incluidos.
16. Para los distintos niveles de división formal las numeraciones deben ser las que se indican en la Tabla 2.

Tabla 2. Numeración de los niveles de división formal

Nivel	Numeración	Ejemplo
Libro	Romana	Libro I, Libro II, y sucesivos
Parte	Ordinal en letras	Primera Parte, Segunda Parte, y sucesivas
Título	Romana	Título I, Título II, y sucesivos
Capítulo	Árábica cardinal	Capítulo 1, Capítulo 2, y sucesivos
Sección	Árábica ordinal	Sección 1ª, Sección 2ª, y sucesivas
Subsección	Letra mayúscula	Subsección A, B, C, y sucesivas

F. Artículos

17. Las disposiciones deben estar agrupadas en artículos.
18. Cada artículo debe estar identificado mediante un número arábigo. Cada artículo debe tener un número que no se repita para ningún otro artículo de la misma ley.
19. La numeración de los artículos debe ser una serie continua desde el principio hasta el final de la ley.

NOTA. Las divisiones formales de la ley no afectan la numeración de los artículos.

20. Los números de los artículos deben ser ordinales hasta el noveno y cardinales a partir del décimo.
21. Cada artículo debe comenzar con la palabra ARTÍCULO, seguida de un espacio en blanco y su número identificadorio.
22. Al incorporar nuevos artículos a leyes anteriores, la numeración de los artículos originales debe quedar respetada. Los artículos incorpo-

rados deben ser identificados con el número del artículo después del cual se ubican, más el aditamento “bis”, “ter”, “quater”, “quinqüies”, “sexies”, “septies”, “octies”, “nonies”, “decies”, según corresponda.

G. Incisos

23. Los incisos deben estar escritos de modo tal que cada uno de ellos pueda ser leído a continuación del encabezamiento.

24. Las enumeraciones deben expresar claramente su carácter taxativo o ejemplificativo.

25. Las enumeraciones taxativas deben expresar tal carácter en el encabezamiento, mediante palabras como “sólo”, “exclusivamente”, o similares.

26. Las enumeraciones deben expresar claramente su carácter acumulativo o alternativo.

27. Cada inciso debe estar identificado con una letra minúscula seguida por paréntesis de cierre.

NOTA. Ejemplo de identificación de incisos: a), b), c) y sucesivos.

28. Los incisos deben finalizar con punto y coma. Como excepción, el último inciso de cada enumeración debe finalizar con punto y aparte.

H. Anexos

29. Los anexos deben estar mencionados expresamente en la ley que los incluye.

NOTA 1. Los anexos tienen el mismo valor jurídico de la ley a la que pertenecen.

NOTA 2. Los anexos pueden contener tratados, convenios, reglamentos, textos ordenados, cuadros, tablas, diagramas, planos, descripciones, listados y similares.

30. Los anexos deben comenzar con la palabra “anexo” seguida de un número romano y un título.

31. El título de los anexos debe cumplir los mismos requisitos que el título de la ley, salvo la ubicación.

32. Las disposiciones transitorias, derogatorias, modificatorias y de entrada en vigencia del anexo deben estar incluidas en la ley y no en el anexo.

II. Redacción

A. Generales

33. La ley sólo debe contener disposiciones de carácter normativo y definiciones. La ley no debe contener recomendaciones, expresiones de deseo, motivaciones, previsiones, auspicios ni similares.

34. La ley no debe contener contradicciones ni redundancias normativas.

35. La ley no debe contener lenguaje discriminatorio de ningún tipo.

NOTA. Son discriminatorios, entre otros, el lenguaje racista, sexista o xenófobo.

36. La ley no debe contener abreviaturas, salvo las siglas.

B. Términos

37. Un concepto debe estar expresado siempre por medio del mismo término, y un término debe expresar siempre el mismo concepto.

38. La ley no debe contener sinónimos.

39. La ley no debe contener términos extranjeros, salvo cuando posean un significado técnico o sean de uso corriente y no tengan traducción.

C. Definiciones

40. Sólo deben estar definidos aquellos términos que, para una correcta aplicación de la ley, requieren de un significado más preciso, restringido o diferente del habitual.

41. Ningún término debe estar definido más de una vez.

D. Estilo

42. El sujeto de la oración debe estar escrito todas las veces, y no debe ser sustituido por pronombres demostrativos. La ley no debe contener expresiones como “el mismo” o “la misma”.

NOTA. Ejemplos de pronombres demostrativos: “éste”, “ése” y “aquél”.

43. La ley debe estar expresada de manera afirmativa, siempre que sea posible.

44. La ley modificatoria de leyes anteriores debe respetar la redacción, el estilo y la terminología de la ley modificada.

E. Modos y tiempos verbales

45. La ley debe estar escrita con sus verbos principales en tiempo presente del modo indicativo.

46. Sólo el artículo de forma debe estar escrito en modo imperativo.

F. Remisiones

47. La remisión debe ser expresa e indicar con precisión el número de la disposición remitida. La remisión no debe utilizar frases como “el artículo siguiente” o “el capítulo siguiente”.

48. La ley no debe contener remisiones en cadena.

G. Citas

49. Los organismos oficiales o entidades deben estar citados la primera vez por su nombre completo, seguido por su sigla colocada entre paréntesis. Después, deben estar citados sólo por su sigla.

50. Las siglas deben estar escritas con letras mayúsculas, sin punto de separación entre letras.

NOTA. Ejemplos de siglas: PAMI, AFIP, BCRA.

51. En las citas no debe estar agregado el número de Boletín Oficial donde se publicó originalmente la ley o disposición citada.

III. Dinámica

52. La modificación de leyes anteriores debe estar expresada con precisión.

NOTA. El término “modificación” abarca las sustituciones, pero no las derogaciones.

53. La ley modificatoria debe respetar la estructura formal de la ley a modificar, inclusive el método de epigrafiado. Como excepción, puede incorporar divisiones formales nuevas, debiendo respetar las pautas de la ley modificada.

54. La disposición a sustituir o incorporar debe estar identificada con precisión. La ley a modificar debe ser identificada por su número; y también por su título, cuando lo tenga.

55. La derogación debe ser expresa. La ley o disposición a derogar debe estar identificada con precisión.

NOTA. No deben utilizarse expresiones del tipo “derógase todo lo que se oponga a la presente”, “derógase en cuanto se oponga” o similares.

56. La derogación debe comprender como mínimo un inciso.

57. La derogación debe estar expresada mediante el término “derógase” seguido de la mención de las leyes o disposiciones a derogar.

NOTA. No deben utilizarse expresiones del tipo “queda sin efecto” o “abrógase”.

BIBLIOGRAFÍA

Pérez Bourbon, Héctor y otros. *Reglas Prácticas de Técnica Legislativa*. Editorial de Belgrano. Buenos Aires. 2000.

Pérez Bourbon, Héctor. *Manual de Técnica Legislativa*. Ed. Fundación Konrad Adenauer y Universidad Católica Argentina. Buenos Aires. 2007. 2ª edición EDUCA. Buenos Aires. 2008.

Pérez Bourbon, Héctor. Publicaciones en revistas jurídicas.

- El Código Civil, la Técnica Legislativa y la Seguridad Jurídica. *El Derecho Legislación Argentina*. Boletín nº 20 del 8/9/2000.
- La acción declarativa de inconstitucionalidad. Reflexiones a propósito de una sentencia. *El Derecho. Constitucional* (Serie Especial) del 18/6/2004.
- ¿Abrogar o derogar? That is the question. *El Derecho Legislación Argentina*. Boletín nº 12 del 28/7/2006.
- La Constitución Provincial de Santa Fe, el sistema electoral y la técnica legislativa. En colaboración con Jorge O. Rinaldi. *El Derecho. Constitucional* (Serie Especial) del 13/6/2011.
- La propiedad horizontal en el nuevo Código Civil y Comercial. *El Derecho*. Nº 13.439 del 6/3/2014.
- El Proyecto del nuevo Código Civil y Comercial no debe aprobarse sin una adecuada revisión técnica. *El Derecho - Legislación Argentina*. 11 de abril de 2014, Boletín Nº 5.

Svetaz, María Alejandra y otros. *Técnica Legislativa*. Ed. Rubinzal Culzoni. Buenos Aires. 1998.

Ubertone, Fermín P. La calidad del texto normativo. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Estado y Administración: "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad", organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP - Universidad Nacional de Córdoba) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba), noviembre 2003.

Ubertone, Fermín P. Publicaciones en revistas jurídicas.

- Las multas del Código Electoral. *La Ley Actualidad* del 20 de octubre de 1992.

- Las leyes y su artículo de forma. *La Ley Actualidad* del 23 de noviembre de 1993.
- La promulgación parcial de las leyes. (Técnica legislativa de la reforma constitucional). *La Ley Actualidad* del 19 de abril de 1994.
- Las formas externas de la ley. *El Derecho*. 1994, tomo 158, págs. 1022/1030.
- El lenguaje de la legislación. *La Ley Actualidad* del 1° de febrero de 1996.
- Reglas de técnica legislativa interna en la Argentina. *El Derecho Legislación Argentina* del 23 de agosto de 1996, Boletín N° 35, págs. 3/14; ídem, tomo 1996-B, págs. 1237/1252. Versión actualizada en: “Revista de Derecho Parlamentario”, Bs.As., 1998, N° 7.
- Técnica legislativa: el epigrafiado. *La Ley Actualidad* del 3 de octubre de 1996.
- Legislar por reglas generales. *La Ley Actualidad* del 8 de abril de 1997.
- Bentham y la oscuridad del lenguaje de los abogados. *La Ley Actualidad* del 21 de agosto de 1997.
- *Reglas de técnica legislativa interna en la Argentina: una actualización*. *El Derecho Legislación Argentina* del 1° de mayo de 1998, Boletín N° 13 (1a Entrega).
- Técnica legislativa: el epigrafiado de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. *La Ley Actualidad* del 7 de julio de 1998 y 16 de julio de 1998.
- Técnica legislativa interna y externa, *El Derecho Legislación Argentina* del 24 de julio de 1998, Boletín N° 25 (4a Entrega).

- Economía normativa: lo que abunda, daña. *El Derecho Legislación Argentina* del 30 de octubre de 1998, Boletín N° 39 (5a Entrega).

Valle, Ana. La técnica legislativa y sus problemas: enfoque de Ciencia de la Legislación. *El Derecho Legislación Argentina*. Buenos Aires. Tomo 2007-A, pág. 799 y ss.

Somos una fundación política alemana, independiente y sin fines de lucro, comprometida con los principios del humanismo cristiano. Estamos al servicio del bien común y con nuestro trabajo contribuimos a garantizar y extender la paz, la libertad y el bienestar. Por ello, la cooperación internacional es, históricamente, uno de los campos prioritarios de nuestro trabajo. Promovemos el entendimiento internacional, la cooperación para el desarrollo y apoyamos la unificación europea. Llevamos adelante acciones para mantener la paz y la libertad en el mundo, colaboramos en el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza y estamos fuertemente comprometidos con la conservación del medioambiente. Tenemos un fuerte compromiso con la consolidación de las instituciones democráticas.



El Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas -CIMA- es una organización creada en el año 2003 con el fin de contribuir a la elevación de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

Los servicios brindados por CIMA contribuyen a que los municipios cuenten con una administración más efectiva y transparente, y posean herramientas que les permitan realizar una gestión eficiente y ordenada. Para el cumplimiento de estos propósitos, el CIMA está conformado por un equipo de profesionales multidisciplinario, con experiencia en la gestión local, provincial y nacional, la investigación, el dictado de cursos de capacitación, y la asistencia directa a gobiernos municipales de diversas regiones del país.

