



Subsecretaría
de la Gestión Pública
Secretaría General
de la Gobernación

Gobierno de la Provincia
de Buenos Aires

La nueva organización municipal.

Eje 1 El Estado como proyecto
político-social y como organización

PLAN
TRIENAL
GESTIÓN
PÚBLICA
2004 / 2007

Documento N° 7

Situación, principios y convicciones
que guían la propuesta de reforma
de la Ley Orgánica Municipal de la
Provincia de Buenos Aires.

La Plata, setiembre de 2005

AUTORIDADES

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires
Ing. Felipe Solá

Vicegobernadora de la Provincia de Buenos Aires
Dra. Graciela Giannetasio

Secretario General de la Gobernación
CPN Ricardo Bozzani

Subsecretario de Gestión Tecnológica y Administrativa
Dr. Luis Deniro

Subsecretaria Legal, Técnica y de Asuntos Legislativos
Dra. María López Outeda

Secretario Ejecutivo de la Agencia de
Cooperación y Relaciones Internacionales
Ing. Gustavo Álvarez

Subsecretaria de la Gestión Pública
Ing. Claudia Bernazza

Directora Provincial de la Gestión Pública
Prof. Patricia Rodrigo

Secretario Ejecutivo del
Instituto Provincial de la Administración Pública
Prof. Carlos Ciappina

Responsable Ejecutivo Unidad de Coordinación
de Programas de Innovación
CPN Gustavo Longo

Sumario

Marco Conceptual

<i>El Estado municipal en la Argentina</i>	4
<i>Los municipios en la provincia de Buenos Aires</i>	5
<i>Concepciones en torno al municipio</i>	5
<i>Nuestras convicciones, nuestra opción</i>	7

<u>Definiciones conceptuales para la modificación de la Ley Orgánica Municipal</u>	8
---	---

Grandes campos temáticos sobre los que trabajar

<i>Algunas propuestas</i>	10
---------------------------------	----

Anexo

<u>Artículos de referencia sobre los campos temáticos a trabajar en la reforma municipal</u>	11
---	----

<i>Campo temático 1: Municipios y regiones</i>	12
--	----

<i>Campo temático 2: Mecanismos de representación, protagonismo y participación ciudadana</i>	14
---	----

<i>Campo temático 3: Capacidad de gestión municipal</i>	22
---	----

<u>Referencias bibliográficas</u>	28
--	----

Marco Conceptual

Los Estados son hijos de la historia. El Estado municipal de la provincia de Buenos Aires está situado en el cruce único que forman la geografía y la historia bonaerense. Por esta razón, presentaremos nuestra propuesta de reforma de la orgánica municipal teniendo en cuenta su *anclaje geográfico e histórico*.

Posteriormente, revisaremos *tres concepciones en torno al municipio*. Definiremos claramente por qué concepción optamos, y, a partir de esta opción, propondremos *definiciones y cambios posibles*.

1. El Estado municipal en Argentina

Aún cuando los Estados Provinciales y el Estado Nacional hayan configurado nuestra identidad, el Estado municipal es un Estado con historia en la Argentina. **Los Cabildos**, una institución de origen hispánico con funciones ejecutivas a nivel local, continuaron organizando la vida de los principales centros urbanos luego de la Revolución de Mayo. Este rol es cuestionado en 1821, cuando se dicta la ley que los suprime, desdibujando tempranamente lo que podría llamarse un "gobierno local". Ya entonces se invocaba el milagro de la "mano dura", y el poder territorial se delega en jefes policiales.

Haciendo referencia a Rivadavia, a quien se considera autor de la iniciativa, A. Uslenghi¹ comenta: *"Si bien la organización de los cabildos era defectuosa en cuanto no se atendían debidamente las necesidades de la población, no se estableció un sistema orgánico en sustitución de ellos, lo que no dejó de ser otra de las grandes contradicciones de quien después ha sido considerado, por un sector de nuestros historiadores, como iniciador del proceso encaminado a transformar nuestras instituciones fundamentales."*

El autor citado expresa que *"esa falta de transición entre un régimen municipal, de tipo aristocrático, basado en el gobierno de los vecinos más calificados -como era el de los Cabildos- al sistema democrático que cobró impulso después de la Constitución de 1853, fue uno de los elementos que dificultó la formación de una cultura política municipal arraigada y de una tradición administrativa que se inspirara en la protección de los habitantes y en la atención de sus necesidades primordiales."*

Esta herida inicial debilitó el impulso de una cultura municipal, y crecieron tanto las responsabilidades como las expectativas alrededor del Estado Nacional y los Estados provinciales. Allí se dirimió nuestra historia y nuestra ideología.

¹ Uslenghi, A.: Naturaleza Jurídica del Municipio según la Corte Suprema. Revista de Derecho Administrativo N° 3, 1996.

2. Los municipios en la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires, **por su historia de avance y “conquista” de su “desierto”**, tuvo un proceso de ocupación del territorio que la alejó de la tradicional fundación de aldeas y ciudades, una tradición que pudo preservarse en los territorios colonizados por grupos que se asentaban en períodos de paz -el caso de la colonización de Santa Fe o Entre Ríos-, o en espacios que resguardaron tradiciones hispánicas, como Córdoba, el noroeste argentino o Cuyo. En la provincia de Buenos Aires, las ciudades crecieron alrededor de fuertes, puertos y nudos ferroviarios, por la especulación en tierras propia del siglo XIX, o se trataba de colonias que debían resguardarse del “agresor”, en una pampa hasta ese momento “inhóspita”, a la que se definía como “desierto”.

El marco legal forma parte de esta historia. Los municipios de la provincia de Buenos Aires son regulados por el Decreto Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades. No se autoconstituyen, ni normativa ni históricamente: es el gobierno provincial el que les da origen, aún cuando la Constitución Nacional proclame su autonomía². En este contexto, el Estado Municipal es el producto de conceptos y visiones que sobre el rol municipal han tenido los gobiernos provinciales.³

3. Concepciones en torno al municipio

En Argentina, a fines del siglo XX, podemos observar la convivencia de tres concepciones o visiones que postulan modelos para los estados municipales.

- a- **Modelo neoliberal:** este modelo, hegemónico en los noventa, concibe al municipio como una empresa de servicios, desvinculada de la política nacional, provincial o de la región que lo circunda. Se ha señalado como ejemplo típico las ciudades de Chile, que han alcanzado una eficiencia administrativa desconocida en el continente. Para esta corriente de pensamiento, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya pequeñez los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica de la era global. Se postula una suerte de “privatización del espacio público”, que queda reducido a orgánicas eficientes para la prestación de servicios. Es innegable que estas propuestas han traído novedades en materia de técnicas de administración, pero han sido débiles a la hora de dirimir “cómo se gobierna”. Los organismos internacionales de crédito, las llamadas instituciones de Breton Woods, han promovido esta concepción, y consecuentemente han abierto canales de diálogo directos con ámbitos municipales.
- b- **Modelo social demócrata:** gravita especialmente en España, así como en otros países donde la ciudad ha sido muy importante en la historia. En estos territorios, la memoria, la identidad y el destino de los pueblos se dirime en sus ciudades, y resulta innecesario, cuando no nefasto, el Estado Nacional⁴. Surge así el concepto de *desarrollo local*, y propuestas como Ciudades Unidas o, en nuestro caso, las Mercociudades. Resulta necesario señalar algunas fortalezas del modelo: moviliza las capacidades locales, dado que al gobierno local se le delega la gestión integral del territorio y la producción económica. Se promueve la participación y se favorece la definición de proyectos

² El artículo 123 de la Constitución Nacional reformada declara explícitamente la autonomía municipal, pero cada provincia ha seguido su propio criterio a la hora de ordenar la institución municipal. En el caso de la provincia de Buenos Aires, que también reformó su constitución, esta autonomía no ha sido reconocida, a la espera de un acuerdo interpartidario que permitiera elaborar un modelo consensuado. Los tiempos institucionales retrasaron ese consenso, y la legalidad actual está indudablemente agotada.

³ Subsecretaría de Asuntos Municipales: Hacia un nuevo modelo de gestión municipal, 1995.

⁴ J. Borja y M. Castells hablan de una “crisis sistémica de los Estados Nacionales”.

estratégicos locales. Debe señalarse, como debilidad, el peligro de que estos modelos se “desconecten” de la situación real de los distritos, de su vínculo con la provincia, la nación, con el modelo de coparticipación, la política crediticia, las regulaciones económicas que se definen en el nivel nacional. Por su parte, el modelo de “gestión asociada” afín a esta concepción, puede debilitar aún más las representaciones legislativas –desconociendo o minimizando el rol de los Concejos Deliberantes– alimentando el desprestigio de la política.

Antes de postular el tercer modelo, debe señalarse la existencia de una convergencia entre posiciones neoliberales y progresistas. Mientras *“la propuesta neoliberal justifica la importancia de la descentralización desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público; la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial...”* (Coraggio, 1991).). Esta postura supone el desdibujamiento progresivo de la figura de la provincia como unidad administradora, idea que se corporizó en nuestro país en la década del 90 con la aplicación de políticas descentralizadoras. Debe tenerse en cuenta que son muchos los autores que señalan la falacia de creer que la “vecindad” o proximidad geográfica es la única posibilidad de conformar una *comunidad organizada*: **la escala territorial de las comunidades y sus proyectos son una definición histórica, política y social que no se vincula en forma directa con la proximidad o vecindad “natural” que proponen las posturas neoliberales y progresistas citadas previamente.** Según A. Benedict, *“las comunidades mayores que las aldeas primordiales de contacto directo (y quizás incluso éstas) son imaginadas”* dado que *“aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión”*. Si no fuera así, este autor señala la imposibilidad de explicar la vigencia de las naciones.

- c. **Modelo nacional y popular:** América latina es un continente que peleó por patrias nacionales, “patrias grandes”, propias de grandes geografías y pueblos jóvenes. En este continente, el Estado Nacional fue constructor de sujetos sociales, tanto en proyectos que se propusieron el poblamiento (*“gobernar es poblar”*), como en proyectos que se propusieron dinamizar la economía e integrar al conjunto social (*“gobernar es dar trabajo”*). La Argentina, desde su primera constitución, reconoce gobiernos federales preexistentes, y la presencia en los territorios de “gobiernos municipales”. Sin embargo, un territorio extenso y con graves problemas de comunicación, así como el devenir histórico en cada región, dio lugar a un alto grado de diversidad en cuanto a tamaño y regímenes municipales. En algunos casos, los municipios fueron definidos tomando como centro la ciudad, por lo que hay provincias en las que *los municipios no son colindantes y el ámbito rural es provincial* (Córdoba y Neuquén, con territorio urbano y cinturón rural; o el caso de San Luis y Santa Cruz, donde los municipios sólo tienen jurisdicción sobre el territorio urbano) mientras que en otros casos la sumatoria de territorios de jurisdicción municipal es igual al territorio provincial (Buenos Aires). Asimismo, existen cuatro provincias donde la figura de “distrito” o “departamento” está asociada a “municipio” (Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan), mientras que en el resto pueden convivir más de un “municipio” con todas sus instituciones en un mismo departamento (el resto de las provincias). En la provincia de Buenos Aires, el *modelo distrital*, abarcativo de todo el territorio, dio lugar a controversias de límites pero también a la posibilidad del *ejercicio de la solidaridad social*, dado que regiones prósperas han permitido el desarrollo y/o la subsistencia de territorios carenciados del mismo distrito. El distrito supone la declaración de una “ciudad cabecera”, lo que también ha traído problemas a la hora de postular que el resto de las ciudades del mismo distrito fueran administradas por “delegados”, del mismo tipo que las delegaciones de secciones urbanas en ciudades grandes. El enfoque nacional y popular, **por el que optamos**,

reconoce esta historia y esta situación. Por esta razón, *no confunde la autonomía municipal, necesaria para la conformación de una identidad y la elaboración de un proyecto estratégico local y regional, con la desvinculación de un orden político superior.* El municipio autónomo, al que debemos arribar a partir de una estrategia de descentralización y autonomía creciente, se debe subordinar a un Estado soberano en el marco de una misma geografía, vinculándose a su continente a través de él. "El gobierno local alcanza su pleno desarrollo cuando es parte de una unidad de destino en lo universal"⁵. El proyecto local se liga, por historia, al destino provincial y nacional, por lo que deberán acrecentarse las convicciones referidas a que el desarrollo local es posible en el marco del desarrollo regional, nacional y continental. En el mismo sentido, deberán acrecentarse los esfuerzos por defender instituciones como el MERCOSUR.

4. Nuestras convicciones, nuestra opción

"La descentralización político-administrativa y la regionalización de municipios, antes que nada son una voluntad política, o no son nada. Primero son la voluntad política. Solamente si alguien no hace punta no se imponen, y hacer punta es justamente poner por delante la voluntad política (...).¿Cómo se expresa la voluntad política? Se expresa de diversas maneras; pero tiene que haber algo que defina esa voluntad política como algo concreto y como un hecho cotidiano, que modifica la situación en la que se tomó un gobierno y la situación en la que se dejó un gobierno. Y es un avance en los hechos el proceso de descentralización. (...) No creo en la magia de la autonomía del día para la noche. En muchos casos se insiste en la palabra autonomía, y se olvidan los elementos de cooperación entre Municipios y Provincia. Ese grado de planteo de la autonomía es falso. A la primera de cambio, cuando un Municipio tiene problemas, si no está la Provincia respaldando, la autonomía se viene abajo inmediatamente, aunque a veces los problemas que se generan son muy grandes".

"Nosotros hemos dado muestras en algunos casos -en el tema fiscal, que debe seguir avanzando- de descentralización; hemos hecho también gestos claros de descentralización en el caso de atribuciones de los municipios para regular el uso del suelo en su propia área, y creo que deben seguir. Personalmente creo que, desde el punto de vista ambiental, los municipios deben tener un grado de decisión muy superior al que tienen hoy, y la Provincia debe intervenir después de haber decidido el municipio sobre el tema ambiental. Pero creo que están las condiciones de los municipios de decidir sobre esas cuestiones y otras más necesarias. Hemos pedido también otras decisiones para la descentralización, como los registros civiles, y nosotros queremos seguir avanzando. "

"La verdad es que tiene que haber pruebas permanentes, como decía Jean Cocteau, que dijo que *"no existe el amor, existen solamente las pruebas de amor"*. Yo digo no existe la descentralización, existen las pruebas de la descentralización. Todo lo demás no existe. Nosotros ambicionamos que va a haber una fuerte descentralización para el 2003 hacia los municipios del interior, que pasa por el impuesto inmobiliario rural y lo vamos a llevar adelante; y va a generar no pocas tensiones y problemas, pero también un cambio muy fuerte en la relación entre los hombres de la campaña, los intendentes y el Gobierno Provincial".

(Fragmentos del discurso del Gobernador Felipe Solá en el Seminario Internacional "Descentralización político-administrativa y regionalización de Municipios", La Plata, 29/10/02).

[Inicio >>](#)

⁵ Meneghini, M.

DEFINICIONES CONCEPTUALES PARA LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORGÁNICA MUNICIPAL

La modificación de la actual Ley Orgánica Municipal obedece a la necesidad de poder contar con un instrumento legal que sustente y permita un efectivo cambio en el rol que en adelante deberán tener los Municipios a efectos de asumir un protagonismo central en la mejora de la calidad de vida de los habitantes bonaerenses.

Para ello, resulta imprescindible que el modelo municipal al que aspiramos como objetivo político defina a los **municipios como agentes centrales del desarrollo humano –social, político, económico y cultural -**, y por lo tanto, **con un rol activo en la mejora de la calidad de vida de los habitantes del distrito en general y de los excluidos en particular, con responsabilidad en la integración del conjunto a un proyecto colectivo, a partir de la preservación de la identidad, la configuración de una comunidad de pertenencia, y la postulación de un futuro posible de alcanzar en el territorio de origen.** Para ello se deben considerar por lo menos dos aspectos fundamentales:

- a) **El fortalecimiento del compromiso social frente a las cuestiones que atañen a la ciudad y el distrito.** Ello implica identificar y promover mecanismos que permitan ejercer el protagonismo social y un control más directo y efectivo de cada gestión; la posibilidad de registrar las demandas y necesidades de cada población a efectos de su priorización y posterior incorporación en cada programa de gobierno, y concomitantemente con ello aumentar una efectiva democratización mediante una mayor grado de participación y compromiso social.
- b) **La mejora de la capacidad de gestión municipal.** El nuevo rol asignado a las administraciones municipales necesariamente requiere de organizaciones gubernamentales que, además de poder asumir sin temores ni tapujos una más directa participación social, puedan responder en forma efectiva en el liderazgo y/o acompañamiento del desarrollo local y regional, a los efectos de elevar el nivel de desarrollo humano alcanzado hasta el presente. Ello implica trabajar en forma muy activa en la formación y capacitación de los agentes y funcionarios públicos involucrados, como así también en la incorporación de aquellos medios y sistemas disponibles para alcanzar los objetivos propuestos: metodologías de planificación con enfoque estratégico para la presentación de un Plan de Gobierno, gestión por resultados, control de gestión, mejora de los sistemas y procedimientos administrativos (RAFAM), mejora de los sistemas de información y métodos de comunicación, aumentando los niveles de transparencia en todos los niveles de gobierno.

Por lo expuesto, la nueva Ley deberá contemplar:

- 1) **Redefinir el rol de los municipios y por lo tanto las competencias de los gobiernos municipales,** en el marco de una **descentralización progresiva y una autonomía creciente.** La redefinición del rol deberá contemplar la participación activa del municipio en cuestiones de desarrollo social, económico-productivo, territorial y cultural.
- 2) **Favorecer e impulsar una mejora en la gestión pública** a través de la aplicación de políticas que fomenten el desarrollo integral de cada región a través de:
 - a) **promover formas asociativas** intra e intermunicipales para la realización de programas y/o acciones que efectivicen el desarrollo local y regional, en la

convicción de que el mismo (desarrollo local) está vinculado a la región, la provincia y la Nación.

b) **posibilitar que el ejecutivo provincial utilice distintas formas de regionalización** (ya existentes o a crearse) como instrumento de aplicación de políticas públicas en el territorio de acuerdo a las necesidades, criterios y prioridades que se adopten en diversas áreas de gobierno (regiones sanitarias, de seguridad, para la promoción del desarrollo, tributarias, educativas, etc.)

c) **Impulsar la creación del Área Metropolitana** (Ciudad de Bs. As. y Conurbano bonaerense) como región objetivo para la acción coordinada de los tres niveles de gobierno, en cuanto a la identificación y priorización de las acciones requeridas como así también en cuanto a su ejecución.

- 3) **Rejerarquizar el rol del Concejo Deliberante** y promover mecanismos alternativos de participación, a fin de que se efectivice y canalice una mayor participación social, lo que permitirá aumentar la identidad comunitaria y el compromiso social con el proyecto de gobierno.
- 4) **Dotar de la libertad de acción necesaria a los Ejecutivos municipales** para permitir que la mejora en la capacidad de gobierno o gestión no se vea obstaculizada a priori por impedimentos legales innecesarios. Sobre todo, en materia de planificación estratégica para la promoción del desarrollo (dejar de lado un perfil de delegación administrativa).
- 5) **Realizar una necesaria diferenciación de los municipios** en función de sus características sociales, culturales, educacionales, geográficas, poblacionales y económicas a efectos de adecuar en el nuevo marco legal pretendido las reales necesidades y/o posibilidades de realizar una gestión acorde con las diferentes realidades y potencialidades de cada municipio. En tal sentido podrán aplicarse tantos criterios de agrupamiento o división como sea la esencia de los diferentes conjuntos de problemas que se determine resolver. Se podría tomar en cuenta la Reforma Española, en cuanto a la desconcentración presupuestaria y de funciones ejecutivas en unidades menores que se delimitan dentro de un mismo municipio por razones de extensión geográfica o de número de habitantes.

[Inicio >>](#)

Grandes campos temáticos sobre los que trabajar. Algunas propuestas

Estos criterios orientadores permiten presentar cuatro **campos temáticos** en los cuales trabajar, con incidencias directas en la ley:

- 1- El campo de la **definición de qué es un municipio en el marco de las regiones y la Provincia**. La descentralización hacia una autonomía creciente. La declaración de una voluntad de promoción del arraigo territorial a partir del fortalecimiento de las identidades locales y regionales y la promoción de polos de desarrollo. La importancia para el desarrollo local de las asociaciones de municipios, los consorcios, y la utilización de regiones para el diseño y aplicación de políticas públicas. Tratamiento diferencial por grupos de municipios según características sociales, económicas, territoriales, etc. Definición de criterios de clasificación, selección de indicadores. Definición de formas de gobierno y administración diferenciales (ver punto 3) y prerrogativas en cada caso, para que la ley acompañe y no obstaculice la administración de grandes conglomerados urbanos y el involucramiento del gobierno local en actividades productivas y comerciales (financiamiento, apoyo crediticio, etc.).
- 2- El tema de la **participación, el protagonismo social y los mecanismos de representación y control**. Esto impacta sobre todo en el DEPARTAMENTO DELIBERATIVO. En este campo deben estudiarse las reformas del HCD y los mecanismos de participación ciudadana, como así también la posibilidad de representación territorial por localidad y/o la conformación de espacios de participación de menor jerarquía que acompañen a las funciones ejecutivas desconcentradas (ver punto 3).
- 3- El tema de la **capacidad de gestión municipal**: su planificación con enfoque estratégico para el desarrollo local y regional. Mejora de los sistemas de gobierno y administración. Uso de nuevas tecnologías de gestión: gestión por resultados y control de gestión. Mejoras en la relación de empleo público. Esto impacta sobre todo en el DEPARTAMENTO EJECUTIVO y en los sistemas administrativos de apoyo, también sobre el rol del H. Tribunal de Cuentas. Aquí deberán estudiarse las reformas referidas al Intendente y a la estructura y funcionamiento del D. Ejecutivo⁶, lo que incluye reformas por tipo de municipio: en los municipios grandes seguramente deberán contemplarse formas de gobierno con desconcentración de autoridades y presupuesto⁷.
- 4- La problemática del **área metropolitana**: tratamiento de problemas urbano ambientales comunes, situación social, coordinación de políticas y asignación de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, Nacional, Provincial, y Municipal.

[Inicio >>](#)

⁶ Una propuesta posible sería la creación de la figura del Vice Intendente, quien tendría como competencia específica la administración del Departamento Ejecutivo con firma delegada por el titular del DE, dejando a la figura del Intendente las relaciones políticas y la planificación del Gobierno Municipal. Además, el Vice Intendente debería ser el reemplazo natural del Intendente, con lo que se resolvería en parte la disputa por el cargo planteada muchas veces a nivel del Concejo Deliberante.

⁷ En este sentido, seguramente la reforma deberá tener en cuenta la situación de las ciudades que no son cabecera de distrito – recordemos que el régimen municipal bonaerense tiene un carácter distrital, en el que pueden convivir dos o más ciudades en un mismo distrito-. Podría pensarse en una desconcentración de funciones ejecutivas y de cuentas presupuestarias, incluso en la creación de consejos zonales que acompañen a la figura ejecutiva que se elija para el gobierno de ciudades o localidades dentro de un distrito.



ANEXO

Artículos de referencia sobre los campos temáticos a trabajar en la reforma municipal

Otras referencias:

Ley 57/2003: Medidas para la modernización del gobierno local. España.

Un Modelo de Desarrollo Regional, Provincia de Buenos Aires. Ruby Daniel Hernández.

Consortios productivos intermunicipales, en Globalización, desarrollo local y redes asociativas, Ed. Corregidor, Buenos Aires, 1999. Autores varios.

CAMPO TEMÁTICO 1: Municipios y regiones

Acerca de la regionalización

Sergio Bugallo

En esta última década mucho se ha discutido acerca de la oportunidad, necesidad, utilidad, posibilidad y formas de realizar algunas regionalización total o parcial en el territorio bonaerense. Sin embargo, en general en casi todos los casos las diferentes conceptualizaciones no explicitadas convenientemente del término “regionalización” que tenía cada opinante, condujeron a una gran pérdida de tiempo y recursos imposibilitado con ello la utilización de la misma para una efectiva mejora en la gestión del Gobierno Provincial.

En primer lugar debemos tener bien en cuenta que el agrupamiento o división territorial en base a algún criterio prefijado, no tiene sentido alguno en si mismo sino como herramienta de gestión, acción, defensa de ciertos intereses, o cualquier otra motivación primaria que la sustente.

O sea que toda vez que se utilice el término “regionalización”, debe esta especificado claramente el “para qué” se pretende regionalización, y luego si observar si tal herramienta y/o su consecuente forma de utilización es la apropiada para los fines que en cada caso se persigan.

Por ello pierde vigencia la discusión si la pretendida regionalización se realiza desde “arriba”o desde “abajo”, dado que lo importante es el “para qué” se requiere regionalizar y en función de ellos surgirá la conveniencia que la misma sea una expresión espontánea de cierto conjunto de municipio (o localidades),o bien como una necesidad para una correcta y más efectiva aplicación y seguimiento territorial de políticas públicas (parciales o generales).

La Regionalización como *Expresión de Intereses.*

En este campo se ubican todas aquellas uniones y/o asociaciones regionales. promovidas desde los grupos interesados en la obtención de determinados objetivos comunes. Los mismos pueden ir desde la defensa y/o promoción de intereses económicos, culturales o de cualquier otra índole ante los cuales el Estado debe dar las respuesta que considere adecuada en cada caso y en línea con sus objetivos político, ya sea promoviendo y ayudando a la concreción de lo planteado desde las regiones o bien anteponiendo los intereses que la autoridad política crea correcto.

Asimismo, también desde el gobierno central, en este caso la Provincia, se puede llegar a liderar la promoción de asociaciones regionales como un objetivo político para la defensa de intereses de grupos de municipios o localidades, de forma tal que la defensa de tales intereses comunes no se constituye como un medio exclusivo de la regionalización de abajo hacia arriba.

La Regionalización como *Instrumento de Políticas Públicas*.

En este caso la necesidad de realizar una adecuada asignación de recursos para potenciar la efectividad de alguna política pública dentro de un espacio geográfico determinado puede requerir del uso de ciertas regionalizaciones que ayuden a mejorar la gestión pública. Las mismas pueden provenir tanto de la administración central como de grupos de municipios en tanto entiendan la necesidad de implementar tales políticas. Al respecto y para lograr una mayor potencialidad de dichos efectos, toda vez que se utilice dicho recurso, deberían contemplarse por lo menos dos situaciones:

- a) **La coordinación regional de las políticas públicas.** En tal sentido se requiere un nivel de comunicación y coordinación dentro de la estructura gubernamental lo suficientemente abarcativa como para diseñar regiones que no superpongan esfuerzos de distinta jurisdicciones dentro de temáticas asociadas.
- b) **La aceptación regional de las divisiones planteadas como producto del protagonismo social.** Una vez diseñadas las regiones para la aplicación de las políticas referenciadas, resulta imprescindible la comunicación, explicación, discusión y acuerdo dentro de cada región de la acción de gobierno a implementar. Con ello se garantiza que la respuesta de los actores de cada región potencia los resultados de las políticas a llevar a cabo en virtud del aumento de la gobernabilidad como producto del acuerdo social alcanzado.

CAMPO TEMÁTICO 2:

Mecanismos de representación, protagonismo y participación ciudadana

Acerca de la participación ciudadana y el protagonismo social

Claudia Bernazza

Primeras consideraciones

La **participación ciudadana** se reinstaló con fuerza como concepto en la comunidad académica y política a partir de la década del ochenta y en especial, en la década del noventa. Su auge tuvo lugar en el mismo momento en que se acrecentó el desprestigio de lo político. Si bien esto puede parecer contradictorio, lo que sucedió puede tener que ver con que el nuevo concepto de participación hacía referencia a la **participación de actores no tradicionales en la toma de decisiones**, inscriptos en organizaciones sociales que no se relacionaban con los aparatos u orgánicas partidarias. Así surgió también el concepto de “organización no gubernamental”, teñido de una cierta valoración como espacio no contaminado de intereses. Esa participación fue alentada desde los organismos internacionales de crédito y desde los centros de poder, neutralizando la capacidad o aumentando el desprestigio de las instituciones de la representación⁸. En el mismo sentido, apareció el concepto de “gestión asociada”, en una peligrosa frontera que recuerda al concepto de “co-gobierno”.

El problema es cómo rescatar los aportes valiosos de estas corrientes de pensamiento, sin que esto suponga perder las instituciones representativas, en democracias modernas y complejas que ya no pueden regresar a formas directas o semidirectas de gobierno.

Según los autores del período, la participación es la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa. Las actividades destinadas a lograr las metas comunes son desarrolladas a partir de esa organización (Montero, 1993). *Participar* es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos. Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio. Es también “un tipo de rebeldía”, en el sentido que supone introducir cambios en situaciones de desigualdad y exclusión (Carmona, 1988). *Participar* es ser parte, tener parte, tomar parte. Tres condiciones que resumen el involucramiento, el compromiso y sentido de identidad a ella relacionado, la co-gestión o colaboración y el beneficio tanto individual cuanto colectivo. (Hernández, 1994). La *participación* tiene como fin *influir*, pero *influir en* los procesos de *toma de decisiones* que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes. Por esto, autores como Barriga (1988), afirman que participar es intervenir en la toma de decisiones tendientes a planificar, gestionar y controlar el uso de los recursos. En virtud de estas definiciones, priorizaremos el uso del concepto **Protagonismo Social** a la hora de señalar metodologías que involucren a los ciudadanos como sujetos de las decisiones estatales y públicas.

Deberíamos precisar entonces distintos grados de alcance de la participación, cuando esta palabra ha sido usada indistintamente para reunir cuestiones diferentes. Asimismo, deberíamos precisar su relación con el concepto de representación. Finalmente, deberíamos realizar

⁸ Durante el período, fue notoria la presencia de ONGs en ámbitos consultivos del Banco Mundial, y la apertura del BID a un diálogo directo con los municipios, como reducto de la representación más ligado al ciudadano, en contraposición con las mega estructuras estatales sin capacidad de representarlos, según conceptos que se vierten en los documentos institucionales.

algunas precisiones acerca de las dificultades u obstáculos a la participación y la representación en la escala provincial.

Precisiones en torno al concepto participación

- 1- A fin de desagregar el concepto, vamos a postular que **una primer instancia de la participación es la información**: con ella, dejamos de ser objetos pasivos de las políticas, porque ellas aparecen ante nuestro discernimiento con formas definidas, y esto abre la posibilidad de promoverlas, favorecerlas o interpelarlas. Pueden, incluso, caer en el área de nuestro desinterés, pero este desinterés será fruto de una decisión y no del desconocimiento.

La metodología que favorece esta instancia participativa son las propias de una política de comunicación institucional, incluidas las reuniones informativas o ámbitos de recepción de consultas, a fin de abrir la posibilidad de esclarecer conceptos.

- 2- Una instancia superior de participación es la **consulta**: el sujeto es consultado acerca de la decisión a tomar, y esto puede ser, según lo haya diseñado el decisor, vinculante o no vinculante con la decisión que finalmente tomará. El viejo derecho administrativo, que propone informes técnicos y dictámenes legales antes de producir el acto administrativo, reflejo legal de la decisión, se ve así enriquecido por una instancia que, superando la cuestión legal y la cuestión técnica, se instala en la gobernabilidad: en la aceptación social de la decisión.

La metodología propia para este tipo de participación son las reuniones de consultas, foros, comisiones y concejos, nuevas técnicas sociométricas de obtención de opinión –encuestas de opinión- con grados diferentes en cuanto a la posibilidad de influir en la decisión. Las consultas y audiencias públicas, la banca del ciudadano, fueron otras metodologías promovidas en este campo.

- 3- Una tercera instancia participativa ya refiere al **protagonismo social**: los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como **compromiso y militancia** están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario.

Los talleres de planificación, el presupuesto participativo, los gabinetes itinerantes, las unidades de gestión local u otras formas descentralizadas del gobierno local, son metodologías que pueden acompañar este protagonismo.

Participación y representación: convergencias y divergencias

Aquí aparece con fuerza la problemática de las instituciones representativas, ya que a partir de la participación y el protagonismo social, los ámbitos legislativos y los concejos deliberantes no pueden jugar como espacios que compiten con las voces comunitarias llamadas a participar.

Si asumimos el precepto constitucional por el cual el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes, asumiremos que la **representación será la forma participativa para la toma de decisiones, para gobernar. El espacio irreductible e indelegable de esa representación son los cuerpos legislativos**. El concepto de **ciudadanía** está íntimamente

relacionado con esta convicción, ya que los ciudadanos son quienes pueden elegir y ser elegidos para representar a su pueblo o para gobernarlo.

Estos representantes elegidos por el pueblo, en elecciones que si bien padecen crisis de legitimidad, no han sido desechadas sino preservadas, deberán, seguramente, **conocer y aplicar metodologías participativas, de manera de acrecentar la base de su representación, hoy deslegitimada.**

El proyecto o plan de gobierno será el eje orientador: el proyecto que proponga el Ejecutivo definirá compromisos, adhesiones o rechazos, los que serán acompañados por la legislación, la aprobación de programas que lo enriquezcan y los proyectos que lo hagan plausible o le corrijan el rumbo. El **Plan de Gobierno** es el marco orientador de las decisiones que se abren al juego de la decisión compartida, sin perder el norte marcado.

Por las razones expuestas, la nueva generación de legisladores y los nuevos cuerpos legislativos deberían hacer propias las metodologías de la participación, buscando aquellas que mejor se adapten a la idiosincrasia de la comunidad que conducen: el presupuesto participativo, la banca del ciudadano, la consulta pública, el referéndum, los foros y reuniones de planificación, entre otros métodos -algunos incluso de rango constitucional-, deberán pasar a formar parte de la vida cotidiana de los cuerpos legislativos.

Del mismo modo, el Poder Ejecutivo buscará las metodologías que mejor convengan a la implementación de los programas y proyectos de gobierno, a fin de que los ciudadanos propongan de qué modo quisieran que estos programas “bajen” a su barrio o su comunidad. Cuando el Poder Ejecutivo abre el juego para seleccionar entre las múltiples opciones de una decisión, la enriquece. Sin embargo, **sus titulares deberán tener especial cuidado de no asumir estas metodologías al punto de gobernar de espaldas a los concejales o legisladores**, dado que cualquier forma de consulta o participación también representa intereses – de cámaras empresariales, colegios profesionales, corporaciones, grupos sociales, credos-. La legislación y el control sigue teniendo un espacio legítimo: el cuerpo deliberativo.

El caso de los delegados municipales

Un caso específico son los delegados del titular del P. Ejecutivo: la misma palabra indica que representan una autoridad de la que no son titulares, por lo que no conviene asumirlos como figuras de representación.

Será la propia dinámica del municipio, sus características de dispersión geográfica o número de habitantes, los que marcarán al P. Ejecutivo la conveniencia o no de esta figura, lo mismo que en las jurisdicciones provinciales y nacionales. La ley deberá dejar abierta la posibilidad de contar con esta figura, sin que ello implique la obligación de tenerla –transformándola en cargo “de ley”-.

En este sentido, seguramente la reforma deberá tener en cuenta la situación de las ciudades que no son cabecera de distrito –recordemos que el régimen municipal bonaerense tiene un carácter distrital, en el que pueden convivir dos o más ciudades en un mismo distrito-. Si bien la Ley 10806 les da la posibilidad de declararse como “ciudades”, esto no supone una ampliación de su base institucional, por lo que su destino está regido por delegaciones que en nada difieren de las que se utilizan para la administración de secciones de una misma ciudad. Son muchas las ciudades que reclaman por la postergación que supone la administración realizada desde la ciudad cabecera. Podría pensarse en una desconcentración de funciones ejecutivas y de cuentas presupuestarias, incluso en la creación de concejos zonales que acompañen a la

figura ejecutiva que se elija para el gobierno de ciudades o localidades dentro de un distrito⁹. (Ver el caso de la REFORMA ESPAÑOLA de los gobiernos locales, Ley 57/2003).

En este punto se propone que, si bien el Delegado Municipal debe ser nombrado por el titular del Departamento Ejecutivo pues de otro modo estaríamos dándole características de Intendente y no de Delegado, la compensación política se establecería mediante la conformación de un "Concejo Barrial" o "Concejo Zonal" que se integraría con una cantidad de vecinos fijados de antemano en proporción a la cantidad de habitantes de esa región, los cuales serían elegidos en la misma votación que para Concejales. De esta manera se establece un equilibrio político ya que el Delegado, si bien recibe las directivas del poder central, estaría controlado por este Concejo Zonal el cual, además, mediante Resoluciones propondría al Concejo Deliberante los proyectos de Ordenanzas que luego éste sometería a su aprobación, lo que provocaría una relación de ida y vuelta entre los componentes de los Concejos Zonales con los del Concejo Deliberante profundizando el protagonismo.

La representación en Provincia

La arbitrariedad de las secciones electorales en la Provincia de Buenos Aires no permite que las representaciones legislativas respondan a regiones o conglomerados municipales con identidad propia, fruto de la historia, la geografía o la economía compartida. De este modo, se pierde una oportunidad o posibilidad de representación que habrá que, por el momento, forzar, a fin de que el legislador no se vea tentado a representar solamente a su distrito de origen.

Las metodologías participativas son aquí más complejas de aplicar, dado que pueden competir con el espacio local y la figura del gobierno local. Por esta razón, las organizaciones llamadas a la participación deberán tener, al menos, una representación regional o provincial, o participarán junto con el gobierno de su localidad en convocatorias provinciales.

Concejos Deliberantes: problemas y desafíos pendientes¹⁰

1- El problema de la "representación"

¿Qué rol juega una asamblea de representantes en el nivel local? Discutir la capacidad de "representar" de los concejos deliberantes de los nuevos conglomerados urbanos es parte de la tarea de representar y ser representado.

Las representaciones, en las comunidades de los Estados Nacionales, se basaban en la pertenencia territorial: el territorio era el "lugar en el mundo" en el que nos tocaba nacer, crecer, desarrollarnos. Las migraciones eran excepciones a la regla, pero finalmente parte de la misma regla: siempre era necesario el "arraigo", "echar raíces" para volver a comenzar la actividad comunitaria.

En las grandes ciudades, el territorio ha dejado de ser un lugar al que se pertenece. Mas bien es un accidente, un lugar que puede ser cambiado por cualquier otro. De hecho, muchas veces es un barrio sin nombre, un lugar sin vecinos conocidos. El arraigo, a lo sumo, provendrá de la identificación con "iguales": las tribus urbanas que escuchan a "los stones", por ejemplo,

⁹ Estos consejos recomendarían acciones locales, incluso podrían elevar proyectos de ordenanza al Concejo Deliberante distrital.

¹⁰ Texto publicado por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 1999.

pueden demarcar un territorio. También devuelven al territorio la cancha de fútbol, un hecho de violencia ocurrido en la cuadra, la necesidad de un semáforo que salve de la muerte... pero quizás esto no sea suficiente como amalgama social.

Las formas de representación territorial tradicionales están siendo cuestionadas por la gente que, simplemente, les ha dado la espalda. "La gente no quiere participar" se le escucha decir a más de un desolado dirigente de sociedad de fomento. Es que las sociedades de fomento, las parroquias, los comités políticos, las salitas de primeros auxilios y las bibliotecas populares basaron sus estrategias en que representaban el interés de personas que permanecían en su barrio, lo amaban y lo recorrían. Hoy se trabaja y se hace vida social de otra manera, a decenas de kilómetros de donde se duerme, por lo que no hay tiempo para "demarcar un territorio".

Para complicar aún más el panorama, estas nuevas formas sociales conviven con las tradicionales: en algunos parajes y distritos del Interior Bonaerense y en extensos barrios del Conurbano aún se pueden observar vinculaciones de orden territorial con fuerza identificatoria: ser de La Cava o de Fuerte Apache, de Santa Rosa o Juan el Bueno, supone problemas, sueños, idiosincrasias y linajes particulares.

Aún así, en todos los casos, el militante debe hacer un enorme esfuerzo por ser reconocido por los vecinos de su circunscripción, para quienes es más familiar la imagen de artistas o deportistas instalados en su comedor a través de la televisión. Lucha con sus aliados y contra sus adversarios por el poder en la Unidad Básica, en la Sociedad de Fomento, en el grupo que rodea al intendente. Esta contienda le consume energía y tiempo para reuniones, para hacer "pasillo" y armar "roscas", para cerrar listas en internas y generales. Se enfrenta a lealtades y traiciones que lo desgastan... ¿qué tiempo le queda para su familia, y luego, para compartir con sus vecinos un proyecto barrial? Por otra parte ¿los vecinos están interesados en algún proyecto compartido? Y si lo están ¿éste está ligado al bien común, tal como lo asume el Estado?

Las listas de la boleta con la que se vota ayudan, temporariamente, a resolver el problema: el representante se protege en su anonimato y el esfuerzo se concentra en hacer conocida la figura del candidato central. Pero una vez que el concejal electo se ha instalado en la asamblea de representantes, el problema regresa: ¿cómo representar, dar cuenta de lo que "quiere el pueblo"? ¿Cómo hacerlo realidad? Al mismo tiempo, ¿cómo conservar el poder? Las decisiones de un representante no son inocentes en este sentido, y es bueno reconocerlo: se trabaja continuamente para preservar y acumular poder, para retener la lealtad de quienes sustentan una candidatura con fichas de afiliación. Se trabaja desde un "aparato" que condiciona y que pide cuentas al que, de alguna manera, lo representa. El desafío de ampliar la representación abarcando a quienes no participan de la contienda es el que quizás divida aguas entre las viejas y nuevas formas de hacer política.

2- El problema de la "deliberación"

Por otra parte, la democracia llama a los representantes a deliberar para tomar la mejor decisión, la que luego hará realidad el Departamento Ejecutivo. Pero... ¿cuánto puede esperar la sociedad de este tiempo?

Según la Ley Orgánica, mucha "ejecución" depende de lo que diga la asamblea: el escalafón, la creación de áreas, las contrataciones. Pero el Poder Ejecutivo parece optar por armar programas y tomar decisiones a un ritmo vertiginoso, muchas veces sin pasar por el Concejo, por lo que no es casual que el Estado Provincial haya habilitado a los intendentes a tomar decisiones por vía reglamentaria para abreviar tiempos.

No sólo el Ejecutivo y la gente, también el concejal siente que la deliberación es infértil, que le lleva tiempo y no conduce a nada. En su afán por resolver las cosas y no sólo "deliberar", se

convierte en un "distribuidor" de tarjetas personales para que la gente sea mejor atendida por el Ejecutivo o en un gestor de subsidios y programas, saliendo de alguna manera de su rol. Cada día, trabajando entre diez y catorce horas, el representante siente que termina con las manos vacías. Y lo que es peor, con una acusación en su contra: la inoperancia.

El estudio de las comisiones, la aprobación en asamblea, son métodos propios de un tiempo en que se vivía a otro ritmo. Salvo que exista una nueva manera de deliberar, una manera que aún no se expresa en el recinto. Este es otro de los desafíos que deben afrontar los representantes.

3- El problema del liderazgo y la generación de consensos

Las viejas formas de acumulación de poder -la confrontación, fundamentalmente- alcanzaban para liderazgos unívocos dentro de una estructura partidaria "compacta". Hoy la tarea se complica, y hay que gobernar con la opinión de todos, con liderazgos más flexibles y contruidos desde el consenso. Las iglesias, las organizaciones no gubernamentales, los dueños de FM, los comerciantes, las mujeres, quienes dedican su vida a la tercera edad, al medio ambiente o al deporte, hacen oír su voz más allá de las estructuras partidarias, formando ese amplio espectro de voces que hoy se conoce como Tercer Sector. También los líderes que resultan de los programas gubernamentales se levantan como voces a tener en cuenta.

Sin embargo, la lógica del poder exige dejar de lado ciertas voces... Algún caudillo exige seguir siendo la única voz de un barrio o sección... Conformar equipos legislativos, aceptar diferentes opiniones y sumarlas en un proyecto superador: otro desafío para los representantes de la democracia.

4- El problema de la gestión legislativa

Por otra parte, al llegar al recinto, el concejal se encuentra con una normativa que hasta ese momento le había resultado lejana: la ley orgánica municipal se presenta con todos sus vericuetos y reglamentaciones, y muy bien acompañada: la defienden la ley de procedimiento administrativo, el reglamento de contabilidad y el famoso cuco municipal: el Honorable Tribunal de Cuentas.

El representante observa que debe seguir ciertas formas para **controlar** y **legislar**, las dos funciones que le han sido asignadas. Pero no las maneja con soltura: no ha tenido tiempo de conocerlas porque se ha dedicado a la acción político-partidaria, la que lo llevó a su banca. Muchas veces lo descalificarán, dirán que no está capacitado, y él se encuentra ante una disyuntiva que lo desorienta. Le ha dedicado muchas horas a recorrer el camino que lo llevó a ser concejal, y sin embargo, "no está preparado". ¿En qué se equivocó? ¿Qué tiempo podría dedicarle a su formación, si la política se consume el tiempo vorazmente, dejando apenas algún resquicio para los seres queridos? ¿Cómo convertirse, de la noche a la mañana, en un experto en procedimiento administrativo, en un excelente redactor de ordenanzas y decretos, en un auditor capaz?

5- El problema de legislar

La Mesa de Entradas del Concejo, los bloques y las oficinas de los Concejales son muchas veces el escenario de un desfile interminable de dirigentes, vecinos y militantes quienes, individualmente, demandan al poder político soluciones a sus problemas. No hay tiempo para

un examen mayor. Se legisla sobre estos casos particulares, se buscan soluciones urgentes a casos de emergencia, y el funcionamiento comienza a ser caótico. El vecino pasa a ser quien se presenta en el recinto en forma física o a través de dirigentes y personas que invocan su representación. A partir de esta realidad, el concejal está "tironeado" por sus propios proyectos -aquellos que prometió o se prometió a sí mismo-, los de sus compañeros, los del Ejecutivo, los que les demanda la gente que se acerca al Concejo. Las comisiones pierden capacidad de gestión y se vuelven, muchas veces, una formalidad a cumplir. Se firma sin analizar en profundidad, se vota sin demasiada convicción, y la legislación se vuelve errática.

Si bien las cuestiones particulares no son tomadas por la "técnica legislativa", la tensión es clara: legislar lo particular o legislar lo general. Legislar para la coyuntura o para poner en marcha un plan estratégico, de largo aliento, que ponga de pie al conjunto social, a la ciudad... Este quizás sea el desafío más importante, tanto para el oficialismo como para la oposición. Las estrategias legislativas con rumbo cierto son difíciles de "voltear", ya que todos los vientos le son favorables.

6- El problema de administrar

La administración del Concejo Deliberante también es un tema que debe forzosamente integrar la agenda de la reforma integral de la Ley Orgánica, tanto en la evaluación de cuál sería el monto del presupuesto suficiente para una eficiente administración, como en cuanto a la operatividad de la misma.

El sistema actual de dependencia administrativo-contable que tienen los Concejos con respecto a los Departamentos Ejecutivos, no reflejan una real división de poderes a nivel Municipal.

El Departamento Ejecutivo tiene la responsabilidad de la recaudación y por ende de los pagos. Esto alineado a la gran problemática económico-financiera por la que atraviesa la administración, más los posibles enfrentamientos políticos entre ambas instituciones, hacen que el sistema entre en crisis la mayor parte de las veces.

A estos efectos se podría proponer que el Departamento Ejecutivo diariamente deposite en una cuenta bancaria el porcentaje correspondiente al Presupuesto del Concejo con lo cual la administración del Concejo se manejaría con lo realmente recaudado en proporción a su presupuesto mediante la extensión de cheques con las firmas del Presidente, Secretario y Tesorero.

Este sistema transparentaría la administración ya que el Concejo no podría comprometer su gasto más allá de la recaudación que le corresponde, pero lo beneficiaría a la hora del pago pues dispondría de sus propios fondos, creándose una verdadera independencia de los dos poderes.

Para esto se debería normar que se repitan dentro de la estructura del Concejo los cargos de ley (Jefe de Compras, Tesorero y Contador), o bien que la relación de decisión de compras y de pagos sea directa entre las autoridades del Concejo y esos cargos ya creados en la estructura.

Diagnóstico institucional

- Crisis de representatividad.
- Falta de participación ciudadana en las sesiones.
- Bajo perfil de los Concejos a partir de un sentimiento de culpa.
- Dispar funcionamiento de los Acuerdos Pre-sesiones (Labor Parlamentaria).
- Falta de debate de los temas que preocupan a la comunidad (Nacionales, provinciales y/o municipales).
- Reuniones de Comisión desvirtuadas, sin disciplina de trabajo.
- Posiciones extremas en la oposición.
- Posiciones complacientes por parte del Oficialismo.

Propuestas para la elección de los Concejales

- Con una visión más representativa.
- Contemplando su realización por Barrios o Circunscripciones.
- Con campañas personales manifestando cuál es su propuesta.

Propuestas para el funcionamiento del cuerpo legislativo

y sus integrantes

- Mayor formación del Concejel en el manejo legislativo.
- Mayor apertura al protagonismo del pueblo en el HCD.
- Búsqueda de estrategias de recuperación de la credibilidad del Concejo como Cuerpo.
- Búsqueda de alternativas de participación sin sustitución del rol representativo del Concejel a través de:
 - *Banca Ciudadana.*
 - *Audiencia Pública.*
 - *Concejo Itinerante.*
 - *Participación de la comunidad en las reuniones de Comisión a través de las organizaciones intermedias.*
 - *Control ciudadano en la gestión.*
 - *Debates públicos y jornadas de esclarecimiento.*
 - *Jerarquización de la administración del cuerpo*
 - *Propuestas de presupuesto participativo.*
- Separación administrativa con respecto al Departamento Ejecutivo.
- Independizar la administración mediante el control y la ejecución de su Presupuesto.
- Compras y pagos independientes de la voluntad política del Departamento Ejecutivo.
- Relación directa con los funcionarios de ley (Contador, Tesorero y Jefe de Compras).
- Depósito diario en el Banco del porcentaje presupuestado.
- Pagos bancarios con firma del Presidente y Secretario.
- Sinceramiento del monto del presupuesto anual quedando a la decisión del cuerpo.

CAMPO TEMÁTICO 3:

Capacidad de gestión municipal

Problemas y desafíos para la planificación estratégica local¹¹

Claudia Bernazza

La organización municipal asentada en territorio bonaerense reproduce la organización estatal tradicional, aún cuando los alcances del poder legislativo local esté discutido en razón del debate aún no saldado de la autonomía municipal¹². Asimismo, su órgano judicial es débil y optativo, ya que el Intendente puede actuar como Juez de Faltas. Pero más allá de esta investidura formal, la administración municipal es un tejido complejo, y, las más de las veces, anómico e ineficaz. Por un lado, el municipio de la democracia reciente arrastra los problemas del Estado burocrático autoritario, en el que la construcción de laberintos administrativos permitió retener el poder sin actividad política. Por otro lado, el poder del Intendente se ve permanentemente jaqueado por el Concejo Deliberante¹³. El diálogo entre el Departamento Deliberativo y el Ejecutivo está atravesado por los resortes de poder que le corresponden a cada uno: amenazar con no aprobar el presupuesto, por el lado del Departamento Deliberativo; vetar las ordenanzas, por el lado del Departamento Ejecutivo, serían expresiones del tipo de relación que establecen.¹⁴

A su vez, este entramado político tiene dificultades a la hora de relacionarse con el entramado burocrático que lo secunda, un personal de planta que se “adueña” de la gestión en nombre de un saber dado por la experiencia y por la pertenencia más estable a la organización. El político se topa con las resistencias que el aparato administrativo ofrece a sus programas y voluntades, mientras el personal estable justifica esta resistencia aduciendo que la fugaz presencia del político lo inhabilita para tomar decisiones racionales. Prefiere tomar decisiones *per se*, amparado en el conocimiento de una normativa cuya aplicación no le despierta dudas ni le sugiere alternativas. Estas racionalidades opuestas conviven, a su vez, con una lógica tecnocrática dedicada a la confección del presupuesto, al diseño de la arquitectura organizacional, a la elaboración de proyectos urbanos o dictámenes sobre los más variados temas, desde cargos no políticos consagrados por la norma (Juez de Faltas, Jefe de Compras, Contador y Tesorero Municipal) o desde oficinas de planeamiento o asuntos legales.¹⁵

¹¹ Extraído del artículo: **Viejos esquemas, nuevos desafíos: gobernar la ciudad, C. Bernazza.**

¹² El artículo 123 de la Constitución Nacional reformada la declara explícitamente, pero cada provincia ha seguido su propio criterio a la hora de ordenar la institución municipal. En el caso de la provincia de Buenos Aires, que también reformó su constitución, esta autonomía no ha sido reconocida.

¹³ Una figura que se ha utilizado en otros países para resolver esta tensión es la del Vice Intendente, con responsabilidad de administración del Departamento Ejecutivo, dejando a la figura del Intendente las relaciones políticas y la planificación del Gobierno Municipal. Siendo el reemplazo natural del Intendente, se resolvería en parte la disputa por el cargo planteada muchas veces a nivel del Concejo Deliberante.

¹⁴ Garay, A.; García Delgado, D.: Situación de los gobiernos locales en Argentina, 1986.

¹⁵ Garay, A.; García Delgado, D.: *op. cit.*

Clientelismo municipal y régimen de personal

Otra característica distintiva de los municipios bonaerenses es su limitada capacidad para abordar problemas macroestructurales, cuya resolución está en manos de otros niveles estatales. Sin embargo, a las puertas del municipio golpean, cada día con más fuerza, la inseguridad, la pobreza, el desempleo. En este último campo, los municipios ensayaron una respuesta que los configura: la incorporación de personal a la planta administrativa municipal, mecanismo que traslada el problema al déficit público.¹⁶

Este ofrecimiento discrecional del recurso público más cercano a las necesidades y demandas sociales -ante la imposibilidad o incapacidad de lograr acuerdos de desarrollo económico para la generación de oportunidades laborales- forma parte de un amplio espectro de ofrecimientos discrecionales conocidos con el nombre de *clientelismo*.

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 orgánico funcionales. De hecho, muchos trabajadores municipales creen que existe alguna normativa al respecto¹⁷. 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, pero su ocupación tiene lugar por caminos alejados de la racionalidad que se invoca¹⁸.

El clientelismo descrito abarca también los mecanismos de locación de obras y servicios. Los proveedores y contratistas del Estado han formado una "patria" que se ha hecho tristemente célebre. Su forma de operar a nivel nacional y provincial se reproduce en el nivel municipal.

El municipio como oportunidad

Las sociedades plantean, con sus expectativas, un desafío histórico a los municipios de la provincia: dejar de lado una función de corte administrativo que convive dificultosamente con la actividad política territorial. Superar los mecanismos clientelísticos que se utilizan tanto en el campo administrativo como en el político, para pasar a ser los mediadores entre el Estado y la sociedad, promoviendo diálogos directos y eficaces que instalen prácticas democráticas a nivel local y regional.

Poner en marcha un proyecto de ciudad. Llevarlo a cabo, de común acuerdo con los vecinos. Lograr que cada persona ame y reconozca su ciudad y valore la importancia de su gobierno. Lograr un gobierno y administración a la altura de este desafío. A partir de este proyecto en marcha, lograr un pacto fiscal que fortalezca al municipio¹⁹. Cumplir con un presupuesto y llevar adelante programas acordes con éste. A partir de la valoración de la vida en común, fortalecer el poder de policía municipal, regulando y controlando las actividades económicas y sociales con el acuerdo de todos los ciudadanos.

¹⁶ Cormick, Hugo: El municipio del Conurbano Bonaerense, Revista Aportes, 1997.

¹⁷ Bernazza, C.: Informe de Diagnóstico organizacional, municipalidad de Moreno. Convenio de asistencia técnica IPAP-Moreno, 1996.

¹⁸ La caída salarial se refuerza con toda suerte de premios y bonificaciones -por antigüedad, asistencia, dedicación exclusiva, tarea riesgosa- cuya asignación pone en marcha mecanismos clientelísticos internos. Al recurrir a estos mecanismos, se aleja la posibilidad de que los gobiernos locales cuenten con un régimen escalafonario real ligado a la calificación y el desempeño.

¹⁹ No debemos olvidar que estudios recientes sobre la temática fiscal municipal, indican que las personas dejan de pagar antes las tasas municipales que la cuota del videocable o el club al que asisten.

Pero estas expectativas sorprendieron al municipio trabajando a puertas cerradas, atrincherado detrás de sus mostradores, con serias debilidades estructurales y recursos humanos escasamente calificados, sin motivación para aprender y desarrollarse, no sólo para afrontar los nuevos desafíos sino también para dar cuenta de los tradicionales²⁰. Estudios realizados en el marco de los seminarios y talleres dictados por el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP)²¹, señalaron hacia 1997 los siguientes problemas:

1. Ausencia de un plan estratégico de gobierno

Una sensación recurrente tanto entre los funcionarios como entre los agentes, es la de estar realizando acciones erráticas, que no responden a un plan preestablecido. El tiempo parece escurrirse atendiendo cuestiones urgentes, mientras grupos o individuos presionan sobre la organización hasta "arrebatarle" la respuesta que esperan.

2. Tensión permanente entre la lógica política, la racionalidad técnica y la lógica administrativa.

La convivencia conflictiva entre las distintas racionalidades da lugar a un conjunto de acciones de gobierno que no dan cuenta de la voluntad política originaria. Mientras se elabora el presupuesto según mecanismos de vieja data, mientras se administran programas provinciales y nacionales de diversa índole, esta voluntad política se diluye y debilita.

3. Organigramas distorsionados, con superposiciones y faltantes.

La estructura orgánica responde a un modelo piramidal que hoy se debate por su incapacidad de dar respuesta a las demandas sociales actuales. Se observa una arquitectura sobredimensionada a nivel de jefaturas intermedias y procesos administrativos complejos que responden a la necesidad de reproducción de la burocracia antes que a una preocupación por la prestación de servicios. Las jefaturas son producto de negociaciones salariales antes que una necesidad de la organización o del proyecto de gobierno. Por sus características, desalientan el trabajo en equipo.

4. Baja productividad.

Existe la convicción, tanto en la sociedad como entre los propios integrantes de los gobiernos locales, que cualquier servicio prestado por el municipio podría hacerse mucho mejor, con los mismos recursos. La normativa parece, incluso, poner trabas a la eficacia y la eficiencia²². Los sistemas de evaluación y control son anacrónicos, de tipo *ex-post*.

5. Problemas de recaudación. Bajos índices de cobrabilidad. Gestión económica difusa.

²⁰ Cabría preguntarse por qué esta incapacidad institucional no fue objeto de reclamos sociales. Seguramente, esta indiferencia también tuvo que ver con el escaso interés que despertaba el municipio.

²¹ Bernazza, C.: *Diagnóstico de la organización municipal*, Programa de Capacitación Municipal, IPAP, 1997.

²² Las compras a través de licitaciones, por ejemplo, respetan tiempos normativos que no se condicen con la velocidad con la que actualmente se compra y se vende en el mercado, por lo que se pierden oportunidades, rebajas en los precios, y la posibilidad, muchas veces, de contar con los insumos en tiempo y forma para la concreción de un proyecto. El caso de los programas de empleo es paradigmático: cuando ha sido aprobado un proyecto y las personas que participan de él, se debe esperar la provisión de la materia prima, y este tiempo de espera muchas veces es superior al período del proyecto.

Los problemas de recaudación y los índices de cobrabilidad reflejan el desinterés social por el sostenimiento del aparato burocrático municipal. A este problema se le suma un débil poder de policía, que poco puede hacer frente a las deudas que se generan. Por otra parte, la realidad económico financiera del Estado Municipal es difusa. Evaluar la prestación de servicios en relación con la recaudación y los ingresos por coparticipación no es tarea sencilla, por lo que no siempre los municipios están dispuestos a encararla. Desde la Subsecretaría de Asuntos Municipales se señala: "En muchos casos, los gobiernos municipales no tienen idea de lo que cuesta proporcionar los servicios que ofrecen, ni poseen sistemas de evaluación de calidad, ni saben hasta qué punto la prestación satisface a los destinatarios."²³

6. Política de recursos humanos “de hecho”.

No existen sistemas aceptados de convocatoria, selección, ingreso, inducción, capacitación y evaluación de desempeño, lo que se vincula al fenómeno clientelístico ya comentado. Cuando estos sistemas existen, se convierten en formalidades a cumplir. El régimen escalafonario, que generalmente agrupa al personal según categorías que no responden a las nuevas misiones institucionales, pierde vigencia y vigor normativo por alcanzarse rápidamente los niveles de máxima remuneración que propone.

7. Participación comunitaria reciente, “sospechada” por el plantel burocrático.

Las nuevas formas de representación social no son reconocidas por el aparato burocrático. Por otra parte, la crisis de representatividad que golpea al Departamento Deliberativo aún no ha disparado en ese ámbito nuevas formas de participación.

8. Espacio físico y recursos desaprovechados.

La distribución del espacio institucional y del equipamiento es producto de las negociaciones y conflictos entre los núcleos internos de poder que luchan por su posesión, por lo que no responde a prioridades establecidas desde la conducción.

9. Comunicaciones deficientes

No se realizan reuniones y no se administran comunicaciones escritas del tipo memos, notas, circulares, etc., que faciliten el intercambio. En relación con las reuniones que logran concretarse, los problemas organizativos suelen desprestigiarlas. En cuanto a las comunicaciones externas, se observan las tradicionales oficinas de prensa y difusión, desde las que no se plantea una política de comunicación social y atención al público.

²³ Subsecretaría de Asuntos Municipales: Hacia un nuevo modelo de gestión municipal, 1995.

Iniciativas de planificación local

Sin perjuicio de este diagnóstico, muchos municipios están aprovechando las oportunidades que, como nunca antes, se están presentando. En La Plata y en Bahía Blanca, en Trenque Lauquen y Balcarce, en General Paz y Mar del Plata, en Moreno, Tigre, Ituzaingó y San Fernando, gobiernos de diferente signo político están abocados a la elaboración de planes estratégicos, a la conformación de regiones, a la capacitación y jerarquización de sus agentes y al diseño y aplicación de sistemas de participación social. El relajamiento de las estructuras rígidas y jerárquicas y el "ascenso" de las comunicaciones como componente central de las relaciones humanas, construye nuevas organizaciones públicas y privadas, y la organización municipal se ha sumado a esta transformación.

En todas estas iniciativas, subyace la certeza de que las subdivisiones pensadas por el Estado Provincial no pueden definirse, *a priori*, como sociedades locales. Éstas nacen de una historia compartida, de la generación de valores comunes, de prácticas conjuntas, de la fundación de un "nosotros": *"un territorio con determinados límites es una sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y cuando conforman un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores y bienes localmente gestionados"*.²⁴

La construcción de la sociedad local es el desafío del Estado municipal. Como sucedió antes con los otros niveles estatales, lo necesitamos como promotor del proyecto que funda identidad y del desarrollo humano de quienes conviven en él. Este es el rol que está llamado a cumplir, aún cuando no está solo en el escenario territorial de fin de siglo: lo local está cruzado por lo regional, por el mercado, por los otros niveles estatales, por decisiones que se toman en geografías lejanas.

Sin perder de vista ni desacreditar al Estado Nacional o Provincial (los que no pueden abdicar de la construcción de proyectos integrales, ligados a la identidad y al sentido de "patria"), en el escenario de la globalización, los municipios están llamados a ser quienes organicen y den sentido a las políticas de distinto origen que se aplican en el territorio. Asumiendo sus debilidades, planteándose el desafío de su propia transformación, los municipios deben ser capaces de **convocar y ordenar las voluntades que se relacionan, de una u otra manera, con el espacio local, a través de la explicitación de un plan para la ciudad.**

Las nuevas urbanizaciones, las autopistas y los centros comerciales, el espacio virtual y la aldea global pueden destruir la comunidad territorial. Pero también pueden potenciarla hasta límites insospechados, si el municipio está en condiciones de planificar una estrategia que supere viejos organigramas y temores. El cometido último será, y en esto no hay discrepancias con las propuestas liberales y socialdemócratas, *construir comunidad*.²⁵

²⁴ Arocena, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*; CLAEH-Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

²⁵ Visión liberal sobre la importancia de los municipios, ver: Gaebler, Osborne: *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós, Colección Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1996, de donde se extrae el concepto de "construcción de comunidad". Visión social demócrata: ver reforma española, ley de modernización de gobiernos locales 57/03, en lo atinente a la promoción de la planificación estratégica local.

Fortalecimiento de la planificación de gobierno

La Asamblea Legislativa podría proponerse como el espacio donde el titular del Ejecutivo tenga la obligación por ley de presentar este Plan anualmente, aún cuando responda a un plan plurianual. En el último período de mandato de un Intendente saliente, éste se deberá abstener de formular y aprobar el Presupuesto y la Estructura Organizativa para el año siguiente y dejar que lo haga el entrante dándole un plazo hasta abril o mayo y, durante ese período de transición, trabajar con el Presupuesto Prorrogado que ya está contemplado en la Ley actual. Esto es debido a que la aprobación previa por el titular saliente genera la contradicción de que quien conduce y planifica, no ha diseñado el presupuesto, que es una herramienta subsidiaria del plan. Otra opción, utilizada en algunos países, es la vigencia, durante los primeros seis meses de mandato, de un plan y un presupuesto previo, mientras el nuevo gabinete planifica. Además, el Intendente saliente se deberá abstener de producir nombramientos o incorporar a planta permanente personal temporario desde tres meses (o el plazo que se fije) antes de la fecha de las elecciones distritales.

[Inicio >>](#)

Referencias bibliográficas

- **Anderson, Benedict (1993):** *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, FCE, Méjico.
- **Borja, J. y Castells, M. (1998):** *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus, Madrid.
- **Coraggio, J. L. (1991):** *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Quito. CIUDAD – SIAP.
- **Instituto Federal de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior (1998):** *Nuevas visiones para los municipios*, Cuadernos del IFAM, Cuaderno 1, Marzo 1998.
- **Meneghini, Mario (1999):** El municipio en la Comunidad Organizada, en Congreso de Filosofía y Metapolítica 50 años de la Comunidad Organizada, Disertaciones y documentos finales, Fundación Cultura et Labor, Buenos Aires, agosto 1999.
- **Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires:** Hacia un nuevo modelo de gestión municipal, Mimeo, 1995.
- **Uslenghi, A. (1996):** Naturaleza Jurídica del Municipio según la Corte Suprema. Revista de Derecho Administrativo N° 3, 1996.

[Inicio >>](#)