

IX SEMINARIO NACIONAL DE LA REDMUNI
“La Agenda Pública Municipal - Presente y perspectiva “
Universidad de Morón – Foro de Régimen Municipal,
13 y 14 de septiembre de 2007.
Morón, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Ponencia:

Reflejos de las Políticas Culturales Locales en la Normativa Constitucional Comparada.

Gabriela G. ABARZUA¹
Leopoldo J. FIDYKA²

Resumen:

El presente trabajo tiene como fuente un proyecto de investigación independiente, el cual contempla la revisión del marco constitucional y legal comparado, para obtener una aproximación a la expresión de las políticas culturales en la legislación Argentina.

En la actualidad, las políticas culturales ayudadas por las recomendaciones de organismos empiezan a tomar mayor protagonismo, reelaborándose nuevos paradigmas en su administración y gestión; y en esa instancia resulta necesario conocer si esta tendencia, se refleja en el marco normativo constitucional.

Del universo analizado, ésta ponencia rescata la normativa constitucional atinente a municipios, en procura de comprender desde una visión comparada la relevancia y bagaje conceptual que tienen en ese marco las políticas culturales locales.

La importancia del abordaje constitucional radica en que constituye la piedra angular del sistema normativo, marco de referencia para toda creación y fundamentación legal, y a su vez herramienta de valor para el diseño y orientación de las políticas públicas.

¹ Técnica Superior en Gestión y Administración en Políticas Culturales.

² Abogado (UBA), Magíster en Gestión y Desarrollo Local, UIM, Granada, España.

Reflejos de las Políticas Culturales Locales en la Normativa Constitucional Comparada.

I. Presentación

El presente trabajo³ contempla la revisión del marco constitucional y legal comparado, para obtener una aproximación de las expresiones de las políticas culturales en la legislación argentina;

En la actualidad, las políticas culturales desde las recomendaciones de organismos como la UNESCO, empiezan a tomar mayor protagonismo, reelaborándose nuevos paradigmas en su administración y gestión; y en este sentido es preciso conocer si esta tendencia, se refleja en el marco normativo constitucional.

Del universo analizado, ésta ponencia se ciñe en el rescate de la normativa constitucional atinente a municipios, en procura de comprender desde una visión comparada la relevancia y bagaje conceptual que tienen en ese marco las políticas culturales locales.

La importancia del abordaje constitucional está dada porque constituye la piedra angular del sistema normativo, marco de referencia para toda creación y fundamentación legal, y a su vez herramienta de valor para el diseño y orientación de toda política pública.

II. Algunos puntos de partida

El derecho es mucho más que normas, es portador de valores, representaciones, relaciones de poder, es una práctica social que expresa un momento determinado del desarrollo de la vida social, es una práctica discursiva, esto es en un proceso social de producción de sentidos, *"el derecho se expresa en un discurso, que es más que palabras; es también comportamiento; símbolos; conocimientos"*, (Cárcova 1993). Por ello resultan importantes los enfoques interdisciplinarios, para comprender el entorno visualizando al hecho jurídico como un fenómeno social complejo.

Un sistema normativo es parte de la cultura de una sociedad, y fiel reflejo de ella. El mismo intenta regir conductas y comportamientos en orden a los objetivos deseados del desarrollo de la sociedad y está compuesto por directivas, reglas, posibilidades y límites, que se expresan a través de sus dichos, sus no-dichos y muchas veces a través de sus silencios.

La cultura, conforma un conjunto de procesos donde se elabora la significación social. Su gestión y administración, se contempla en las políticas culturales, entendidas como: *"el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social"*⁴.

Estamos insertos en un mundo de profundas transformaciones, donde el Estado, - instancia fundamental de coordinación de procesos sociales- a venido redefiniendo su

³ Tiene como fuente un proyecto de investigación *"Políticas Culturales en la Normativa Comparada"* (Abarzúa G., Fidyka L 2006).

⁴ García Canclini Néstor, (1989).

rol, organización, estructura, formas y materias de intervención. A su vez se producen notables cambios en la esfera local, hoy los gobiernos locales ya no son aquellas administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas y se ha producido una expansión de las políticas públicas municipales, en términos cuantitativos y cualitativos.

Entre las nuevas funciones de las ciudades aparece el impulso de políticas activas tendientes al desenvolvimiento local, donde el trabajo por la inclusión y el desarrollo integral de las personas, las acciones por la identidad y promoción cultural toman especial relevancia. Se produce una revalorización de aspectos intangibles del desarrollo y el recurso derivado de las relaciones sociales que facilita la acción colectiva y la cooperación: el capital social.

Lo expuesto induce a explorar si estos procesos complejos resultan acompañados en la normativa vigente.

III. Elementos en las constituciones provinciales

Según la Constitución Nacional, la delimitación del régimen municipal es un poder no delegado por las provincias al gobierno federal, lo que fue determinando una gran diversidad de formas de organización local.

Desde la recuperación del sistema democrático una gran cantidad de provincias reformaron sus constituciones, adhiriendo y profundizando la autonomía municipal. A diferencia de otros ciclos históricos donde la constitución nacional marcaba el camino, el fortalecimiento institucional local tuvo carácter ascendente, primero se produjeron las modificaciones en el orden provincial y municipal, para finalmente reformarse la Constitución Nacional en 1994⁵. A partir de allí se renueva el impulso reformador, suscitándose cambios en otro amplio conjunto de provincias, aunque en algún caso no respetando su claro mandato autonómico⁶.

Llamativamente la explicitación de las políticas culturales municipales no aparecen en todas las constituciones provinciales⁷, si bien el hecho en parte puede ser suplido al tomar como referencia algunos principios provinciales, significa un gran vacío para los gobiernos locales en cuanto a lineamientos, roles y atribuciones en materia cultural.

En las que sí se expresan, lo hacen con diferente extensión y especificidad: se mencionan variados aspectos de las mismas, el mandato legislativo sobre determinadas temáticas, y la creación de espacios e instituciones culturales entre otras.

⁵ Que incorpora también a escala federal un gran conjunto de derechos culturales.

⁶ La constitución de la Provincia de Buenos Aires a pesar que fue reformada con posterioridad a la Constitución Nacional no incorporó la autonomía municipal.

⁷ Se excluye de esta presentación la Ciudad de Buenos Aires por su particular status jurídico que no constituye propiamente un municipio.

Cuadro 1: Elementos para las políticas culturales en constituciones provinciales.

Constitución	Año última reforma	Principios y disposiciones generales	Disposiciones específicas Para municipios
Buenos Aires	1994	■	
Catamarca	1988	■	•
Córdoba	2001	■	•
Corrientes	2007	■	•
Chaco	1994	■	•
Chubut	1994	■	•
Entre Ríos	1933	■	
Formosa	2003	■	•
Jujuy	1986	■	•
La Pampa	1994	■	•
La Rioja	2002	■	•
Mendoza	2005	■	
Misiones	1989	■	•
Neuquén	2006	■	•
Río Negro	1988	■	
Salta	2003	■	•
San Juan	1986	■	•
Santa Cruz	1998	■	•
San Luis	1987	■	•
Santa Fe	1962	■	
Santiago del Estero	2005	■	•
Tierra del Fuego	1991	■	•
Tucumán	2006	■	•

Un panorama de las disposiciones constitucionales culturales específicas para municipios señala:

Entre las distintas atribuciones de los gobiernos locales, la promoción de políticas culturales, con distintas fórmulas: "*fomentar la educación y el desarrollo cultural*" (San Juan, San Luis); o el estímulo de la "*cultura artística, intelectual y física*" (Misiones); o disponer y fomentar "*las políticas de apoyo y difusión de los valores culturales regionales y nacionales*" (Córdoba, Tucumán) entre otras. Así también entre los deberes del Intendente se incluye promover políticas desarrollo económico, social y cultural, (Chaco).

La institucionalización de áreas municipales de administración cultural: por ejemplo al sancionar las Cartas Orgánicas Municipales establecer las estructuras funcionales incorporando la cultura. A su vez, la creación y fomento de instituciones culturales, artísticas y artesanales (Ej. Tierra del Fuego).

Cuadro 2: Constituciones Provinciales: Elementos generales para el despliegue de políticas culturales en el ámbito municipal.

Promoción de políticas culturales locales	Córdoba, Corrientes, San Juan, San Luis, Catamarca, Salta, Tucumán, Chaco, Misiones Chubut, Tierra del Fuego.
Áreas institucionales de cultura	La Rioja, Santiago del Estero.
Fomento y creación de instituciones culturales	Córdoba, San Juan, San Luis, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego

En políticas específicas se dispone la conservación y defensa del patrimonio cultural, histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico y paleontológico según los casos, tanto como facultad de los municipios o también como deber de las personas

"resguardar y proteger los intereses y el patrimonio cultural y material de la Nación, de la Provincia y de los Municipios" (Córdoba, Chubut, Tierra del Fuego).

También que los municipios entiendan en materia de espectáculos públicos. Catamarca, dispone que el tesoro municipal se forma entre otros ingresos y tributos por impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos. Aparece la creación de bibliotecas públicas *"propiciando la formación de las populares"* (San Juan, San Luis); y en forma concurrente con la provincia *"la creación y sostenimiento de bibliotecas, museos, centros de capacitación y orientación vocacional, de formación y difusión artística y de otros espacios culturales"*, (Chaco).

En materia de participación ciudadana, se establece como mecanismo de involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos el consejo consultivo. Por ejemplo Formosa, instituye el Consejo Económico Social a nivel provincial, pero que puede ser convocado en sus municipios, como órgano permanente de consulta y asesoramiento de los distintos poderes públicos, integrado por los representantes de los sectores de la producción, del trabajo, de los profesionales y de entidades socio-culturales.

Cuadro 3: Constituciones Provinciales: Elementos específicos para el despliegue de políticas culturales en el ámbito municipal.

Patrimonio	Cultural	Corrientes, Chubut, Tierra del Fuego
	Histórico	Córdoba, Catamarca, Salta, Tucumán, Corrientes, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego
	Artístico	Córdoba, Tucumán, Corrientes, Tierra del Fuego
	Arquitectónico	San Luis, Salta, Tucumán, Santa Cruz
	Arqueológico	Chubut, Santa Cruz
	Paleontológico	Chubut
	Como deber	Córdoba, Chubut, Tierra del Fuego.
Espectáculos públicos	Misiones, Catamarca, Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego	
Bibliotecas	San Juan, San Luis, Chaco.	
Otros espacios culturales	Chaco.	
Consejo económico social	Formosa	

Para los cuerpos legislativos queda la obligación de elaborar normativas sobre cultura, espectáculos públicos, costumbres y moralidad y la conservación del patrimonio arquitectónico local. Chubut, dispone entre las atribuciones y deberes del Poder Legislativo provincial, dictar una legislación especial sobre protección del patrimonio histórico, cultural, arqueológico y paleontológico, con la necesaria participación de sus municipios.

En cuestiones de integración regional se faculta a los gobiernos locales junto a otros organismos la firma de convenios para fines de interés común en materia cultural (San Juan, San Luis) y desde la provincia la coordinación de políticas públicas propendiendo a su regionalización con otras provincias, *"con la participación activa de los municipios interesados, para su desarrollo social, cultural y económico..."* (Neuquén)

Cuadro 4: Constituciones provinciales: Normativas sobre cultura y convenios de integración.

Ordenanzas municipales	Cultura	Corrientes, San Luis, Chaco,
	Espectáculos	San Juan, Corrientes, Chaco,
	Moralidad	Corrientes, Chaco, San Luis, San Juan
	Costumbres	San Juan, Neuquén.
	Patrimonio arquitectónico	San Luis
Legislación provincial sobre patrimonio cultural con participación de municipios	Chubut	
Convenios de integración regional	San Juan, San Luis, Neuquén.	

IV. Consideraciones finales

El entramado federal argentino ofrece una gran riqueza, el abordaje comparado permite una visión amplia e integrada, de las partes y el todo, de lo que unifica y diferencia. En las constituciones si bien aparecen distintos elementos relacionados con las políticas culturales, se expresan con intermitencia y desde una visión más reactiva⁸, que proactiva al desarrollo cultural.

Puede observarse, que no todo proceso de actualización constitucional fue aprovechado para realizar oportunos cambios en materia cultural. En muchos casos las recientes reformas que incorporaron nuevos conceptos culturales a nivel provincial, no lo realizaron con el mismo énfasis en el ámbito local, quedando los marcos constitucionales con un cierto desequilibrio entre las disposiciones de la esfera provincial con las atinentes a la gestión y organización municipal.

Surgen ejemplos como en la provincia de Buenos Aires, que en su reforma incorpora principios orientadores de políticas culturales⁹ pero sin renovar las disposiciones municipales; o la reciente reforma de Neuquén, la cual añade nuevos conceptos relacionados con la diversidad cultural y el patrimonio cultural tangible e intangible¹⁰, pero no actualiza sustancialmente aspectos culturales locales.

Más allá de algunos silencios u omisiones es menester aclarar que a las constituciones no se les puede *pedir más de lo que ellas pueden dar*. Sus contenidos deben ser precisos y señalar marcos generales para ser completados por la normativa inferior, por cierto evitando omisiones, pero sin caer en fórmulas innecesarias o reglamentarismos.

Por ello, la búsqueda en normas constitucionales debe referirse a trazos para la acción, porque el escenario de las políticas culturales ha de completarse con las disposiciones de las cartas orgánicas municipales¹¹, las leyes orgánicas municipales y el conjunto de normativas locales complementarias.

En ese marco de acuerdo a las particularidades de cada territorio, las normas constitucionales deberían explicitar con mayor claridad, el rol de los municipios en materia cultural y lineamientos para una gestión local participativa, inclusiva, transparente y de calidad, potenciando canales entre cultura, planeamiento territorial y desarrollo local.

Si entre los nuevos desafíos de los gobiernos locales se encuentran el fortalecimiento de una nueva gobernabilidad en red, - lo cual genera la apertura a actores diversos, el reconocimiento e integración de la complejidad como construcción política-, se requiere conjuntamente una mayor precisión en las normas de la distribución de

⁸ Cercana a la conceptualización clásica de poder de policía, entendido como la limitación y regulación de los derechos individuales que en su criterio restringido tiende a proteger la seguridad, salubridad y moralidad pública.

⁹ "La Provincia preserva, enriquece y difunde su patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico, y protege sus instituciones. La Provincia desarrollará políticas orientadas a rescatar, investigar y difundir las manifestaciones culturales, individuales o colectivas, y las realizaciones del pueblo que afirmen su identidad regional, provincial y nacional, generando ámbitos de participación comunitaria". (Art. 44. Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

¹⁰ "La cultura es patrimonio del pueblo y constituye un elemento esencial de su identidad. El Estado reconoce la diversidad cultural y étnica y garantiza el derecho al disfrute de los bienes culturales. Establece políticas permanentes para la investigación, desarrollo, conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural tangible e intangible, de la memoria histórica, de la riqueza artística, lingüística, arqueológica, paleontológica, espeleológica, paisajística y escénica de la Provincia". (Art. 105 Constitución de la Provincia del Neuquén)

¹¹ En aquellos municipios que tienen la posibilidad de sancionarlas, ejercitando la denominada autonomía institucional.

competencias y la posibilidad de crear nuevas figuras y profundizar relaciones y acuerdos interjurisdiccionales.

De lo expuesto se extrae la necesidad de un acercamiento más estrecho entre políticas culturales y marco normativo y que específicamente los operadores culturales comprenden la importancia de la dimensión jurídica como herramienta de transformación. Que los derechos culturales se expliciten en las normas no constituye un mero detalle, facilita su exigencia y aporta caminos institucionalizados para su cumplimiento y respeto.

Bibliografía

CARCOVA, Carlos M., "Teorías Jurídicas Alternativas", Centro Editor de América Latina, 1993.

FIDYKA, Leopoldo: "*La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina*", DINAC. M.I. Bs. As. , 1995.

GARCIA CANCLINI, Néstor "*La globalización imaginada*", Paidós, Estado y Sociedad, México, 1999.

HERNANDEZ, Antonio, "*Derecho Municipal*", Ediciones Depalma, 1997.

NINO Carlos, "*Un País al Margen de la Ley*", Grupo Editorial Planeta Buenos Aires, 2005.

ROSATTI, Horacio y otros: "*La Reforma de la Constitución*", Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 1994.

Constituciones provinciales: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.