

*VII SEMINARIO NACIONAL DE LA RED DE CENTROS ACADÉMICOS
PARA EL ESTUDIO DE GOBIERNOS LOCALES*

Buenos Aires, 15 y 16 de Septiembre de 2005

Autor: Dr. Leopoldo J. Fidyka^(*)

**"Autonomía Municipal y Participación Ciudadana:
experiencia de promoción y revisión de sus aspectos
jurídicos - institucionales".**

1. Introducción:

El propósito de este trabajo es compartir algunos lineamientos de una actividad de asistencia técnica desarrollada a partir del programa Estudios Especiales de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, en la provincia de Entre Ríos durante el año 2004.

La misma se gestó en torno a temas como la autonomía local y la participación ciudadana, de sustancial valor estratégico para el afianzamiento del proceso democrático de la República Argentina. Su finalidad fue sensibilizar, capacitar y captar visiones de los funcionarios municipales en relación a esas temáticas ante las perspectivas de reformas jurídicas institucionales en esa provincia.

Con la convicción que la experiencia es replicable y adaptable a otros escenarios, y que proporciona valiosos aprendizajes, su exposición procura generar nuevos aportes para la reflexión y profundización de reformas jurídicas institucionales gestados desde espacios participativos.

2. Marco de actuación:

^(*) Abogado (UBA). Coordinador del Programa Estudios Especiales, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior. Investigador y docente en aspectos jurídicos de la participación ciudadana, municipios y desarrollo local. Autor del libro: "La Participación Comunitaria: Marco Constitucional de la República Argentina", (M.I. 1995). E mail: estudiosespeciales@yahoo.com.ar.

Si se analiza el marco normativo de la República Argentina puede comprobarse que se vienen suscitando en los últimos años significativas reformas de distinta índole a nivel constitucional y legal tanto a escala nacional, provincial o municipal, explicitándose cada vez más en ese marco la participación ciudadana.

Vale consignar por ejemplo, que en la última reforma de la Constitución Nacional se incorporan derechos de amplia trascendencia como la jerarquización constitucional de distintos instrumentos internacionales vinculadas a los derechos humanos, la autonomía municipal y el regionalismo, junto a las formas de democracia semidirecta, por nombrar sólo algunas de ellas, lo que fue generando un conjunto normativo muy proclive para la institucionalización de mecanismos de participación.

En el ámbito subnacional las provincias avanzaron otro tanto, pero donde se produjeron grandes innovaciones fue a nivel local, facilitado por la extensión del proceso de autonomía municipal, espacio donde se ha institucionalizado nuevos y variados instrumentos participativos.

El Estado en todas sus esferas debe reafirmar su rol indelegable, de garante y promotor de los derechos y del desarrollo humano integral de todos los habitantes, y de cara a los desafíos del nuevo siglo incorporar a su agenda nuevas temáticas entre las cuales aparece con preponderancia la participación en los asuntos públicos.

Comprendiendo los alcances de éste fenómeno, el Estado debe prestar una valiosa colaboración para su desarrollo institucional y material, y en sintonía con ello profundizar y renovar estrategias de actuación en materia de participación ciudadana para su despliegue en los distintos niveles de gobierno.

En ese marco entre las funciones de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior, aparece en forma preponderante el tema participativo. En efecto, entre las misiones de la Dirección se encuentran, la de articular la participación organizada de las instituciones representativas y estructuras intermedias de la comunidad, junto a elaborar, diseñar y proponer alternativas que faciliten y fortalezcan la vinculación de las diferentes instituciones con el Gobierno Federal y otros organismos;

A lo que se suma que entre sus acciones prioritarias específicas se destacan la de: *"elaborar proyectos de normas legales tendientes a facilitar la existencia de organizaciones representativas de la comunidad y realizar el estudio comparado de legislación nacional y extranjera sobre esta temática"* y asimismo *"asesorar en la elaboración de distintas normativas que vinculen las diferentes realidades comunitarias en el marco del Estado Federal"*, conforme al Decreto 258/03, por el cual se definen las misiones y funciones del organismo.

Por ello, la citada Dirección desenvuelve un conjunto de programas en torno a la participación ciudadana, entre los cuales se encuentra el Programa Estudios Especiales: orientado específicamente

a la investigación y asistencia técnica sobre aspectos jurídicos institucionales de la participación ciudadana. A través del mismo se generan elementos de análisis, insumos y herramientas para el diseño de políticas públicas, y asimismo se asiste a distintos organismos para la elaboración de reformas jurídicas institucionales o para la generación de espacios de promoción y/o capacitación en relación a ellas.

3. La experiencia de campo en Entre Ríos

I. Lineamientos centrales

En virtud de la oferta institucional de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad a distintos organismos públicos en temáticas de su competencia, a comienzos de 2004 la Dirección de Relaciones Municipales dependiente del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Entre Ríos realiza una solicitud de asistencia técnica tendiente a la implementación en esa provincia de una modalidad de intervención orientada a la promoción de la autonomía local y la participación ciudadana para funcionarios municipales en relación con el nuevo proceso de reforma de la Constitución Provincial iniciado poco tiempo antes¹.

En el ámbito de la Dirección se encomienda al Programa Estudios Especiales en el cual se diseña una actividad específica, denominada "*Desafíos de la Autonomía local y la Participación Ciudadana*"².

Sus objetivos centrales fueron:

- Abordar significados y diferentes aspectos de la autonomía municipal, analizando la realidad provincial en relación a distintas experiencias comparadas del mapa jurídico- constitucional argentino.
- Promover la institucionalización de nuevas modalidades de gestión participativa.
- Establecer un ámbito de reflexión, intercambio de ideas y generación de propuestas ante la perspectiva de reformas jurídicas institucionales en la Provincia de Entre Ríos.

Estuvo destinada a funcionarios locales: Presidentes Municipales, concejales, profesionales y técnicos con responsabilidad directiva en el ámbito municipal³; dividiéndose la provincia en regiones con el afán de cubrir la totalidad del territorio provincial, desarrollándose distintos seminarios talleres .

Las acciones se enmarcaron dentro de un conjunto de principios conceptuales como:

¹ Proyecto de reforma presentado por el Poder Ejecutivo Provincial, con media sanción de la Honorable Cámara de Senadores de Entre Ríos en febrero de 2004. La Constitución de Entre Ríos data de 1933, y luego de la recuperación de la democracia fue recurrente el intento de los diferentes gobiernos de distintos signos políticos de lograr su reforma y actualización.

² Publicada bajo el título: "*Desafíos de la Autonomía Local y la Participación Ciudadana. Visiones Municipales ante las perspectivas de reformas*". (Dirección de Relaciones Municipales de Entre Ríos - Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, Fidyka Leopoldo 2004)

³ Tomaron parte entre otros 16 intendentes, 51 concejales y 123 funcionarios de distintos ámbitos, aunque también participaron algunos miembros de organizaciones de la sociedad civil, dirigentes políticos y ciudadanos interesados.

La profundización del concepto de democracia: En el sentido de redimensionar y fortalecer la democracia especialmente en sus aspectos sustanciales, como sistema político, como principio de legitimidad y como ideal orientador.

La revalorización de los aspectos jurídicos institucionales: La recuperación de la idea de república como res-pública cosa de todos, abierta e inclusiva, donde la constitución es la carta de derechos y delimita "reglas de juego". El marco normativo como aliado en la configuración de procesos participativos.

La rediscusión y reelaboración del concepto de ciudadanía: Alejado de un concepto formal pasa por la garantía efectiva en el ejercicio de los derechos, por la apertura hacia la creación de nuevos derechos, el trabajo hacia la inclusión social y por la posibilidad de participación desde las particularidades y pluralidades.

El fortalecimiento de la autonomía local en el marco federal como oportunidad para la ciudadanía y la democracia: La autonomía local como un concepto de mayor amplitud que el de autonomía municipal comprensivo de otras formas de actuación y articulación territorial y como desencadenante y facilitador de nuevas herramientas para mejorar la calidad de vida local.

La propuesta pedagógica como acción transformadora: Los participantes como generadores de conocimientos a través de su propia experiencia, siendo protagonistas de la formación y no un mero "objeto" de la misma. Y por consiguiente se prioriza la adopción de procesos metodológicos participativos.

Los seminarios se desarrollaron en una jornada intensiva de trabajo. Comprendieron distintos momentos donde se combinaron instancias teóricas y prácticas, con la intención que la teoría se transforme en un elemento incorporado al análisis de la gestión pública; recuperando el saber y la experiencia de los participantes, para la producción de nuevos conocimientos y la generación de propuestas y líneas de acción en relación a la autonomía local y la participación ciudadana.

Su diseño fue especialmente realizado en base el análisis particular del actual marco constitucional y legal de la provincia de Entre Ríos y antecedentes del derecho comparado. Como complemento pedagógico se utilizaron en forma combinada, distintas técnicas de visualización, dinámica grupal y planificación participativa, lo que constituye el núcleo central sobre el cual se apoyó la experiencia⁴.

Las actividades se organizaron en forma conjunta con la contraparte provincial y con la colaboración de los distintos municipios que oficiaron de sede de los eventos.

⁴También comprendió la realización de encuestas individuales, trabajos grupales y representaciones gráficas de la autonomía entre otras, para más información puede consultarse la publicación citada.

Se desarrollaron en total, seis seminarios regionales de los que participaron más de doscientos funcionarios de treinta y cinco municipios de acuerdo al siguiente esquema:

Cuadro 1. Experiencia Entre Ríos: Seminarios regionales y asistentes.

	Fecha	Sede	Región - zona	Asistentes
Seminario Regional I	Julio 2004	Villaguay	Centro-Este	25
Seminario Regional II	Agosto 2004	La Paz	Noroeste	28
Seminario Regional III	Agosto 2004	Federación	Noreste	39
Seminario Regional IV	Agosto 2004	Galeguaychú	Sur	53
Seminario Regional V	Octubre 2004	Crespo	Centro-Oeste	30
Seminario Regional VI	Noviembre 2004	Paraná	Centro	34
Total:				209

Cuadro 2. Experiencia Entre Ríos: Gobiernos locales participantes en los seminarios.

Basavilbaso, Cerrito, Colonia Ayuí, Concepción del Uruguay, Concordia, Crespo, Chajarí, Diamante, Galeguaychú, General Galarza, Federación, Hasenkamp, Hernandarias, La Criolla, La Paz, Larroque, Libertador Gral. San Martín, Los Conquistadores, Nogoyá, Paraná, Puerto Yeruá, Ramírez, San Benito, San Jaime, San José, San Salvador, Santa Ana, Seguí, Undinarrain, Viale, Villa Clara, Villa del Rosario, Villa Mantero, Villa Paranacito y Villaguay.	35 gobiernos locales de la Provincia de Entre Ríos
--	---

II. Resultados

Se propuso el abordaje de la autonomía y la participación ciudadana analizando su marco conceptual y alcances operativos, pero así mismo, uno de los objetivos fue incursionar por caminos menos transitados de las temáticas en cuestión, contemplando también, otras problemáticas como las derivadas del análisis de los escenarios para el desarrollo efectivo de las reformas jurídicas institucionales.

Se procuró que los participantes a partir de su prácticas y saberes acumulados, señalen facilidades y obstáculos del actual contexto provincial que inciden en la implementación de las reformas, las acciones posibles para su realización y los actores que deberían comprometerse.

Luego de una aproximación conceptual al concepto de autonomía local, se realizó un encuesta exploratoria individual y anónima, sobre distintos aspectos relacionados con la organización municipal y autonomía de los gobiernos locales, la que arrojó los siguientes resultados:

Una amplia mayoría (91%), considera entre "muy importante" e "importante" el desarrollo de la autonomía municipal en la provincia de Entre Ríos, y asimismo un 95 % se inclina sobre la importancia de la implementación de reformas legales o constitucionales que fortalezcan ese proceso.

Cuatro quintas partes (80%) se manifiestan de acuerdo con el establecimiento de categorías a la institución municipal; pero se encuentran más divididas las opiniones respecto a cuales municipios adquieren la autonomía institucional: el 46% de los encuestados sostiene que todos los municipios deben sancionar cartas orgánicas, y un 54% que esa facultad quede reservada sólo para algunos de ellos.

Una significativa mayoría (82%), sostiene que se le realicen modificaciones al actual sistema de competencia territorial de los gobiernos locales y es notable como un altísimo porcentaje (98%), se inclina por la inclusión en el marco normativo de herramientas para el trabajo intermunicipal e interjurisdiccional y de formas o mecanismos de participación ciudadana.

A continuación se destacan las principales consideraciones de los trabajos grupales:

A. Visiones sobre la autonomía municipal:

1. Importancia de la profundización del proceso de autonomía local en la provincia de Entre Ríos:

- Su trascendencia está dada porque facilita la toma de las propias decisiones desde el ámbito municipal y permite contar con más herramientas para planificar con eficacia el desarrollo local.

- Contribuye a optimizar la gestión municipal y las respuestas de los municipios a las demandas cotidianas teniendo en cuenta que es en los municipios donde mejor se conoce las problemáticas locales.
- Permite establecer nuevos sistemas de recaudación y distribución de recursos y agilizar la disponibilidad de los mismos.
- Sirve para adecuar el marco institucional a la realidad local y para mejorar las relaciones interjurisdiccionales y la articulación de competencias y atribuciones.

2. Condiciones del escenario actual que favorecen la implementación de la autonomía:

- Las nuevas funciones que vienen cumpliendo los municipios, muchas veces más allá del marco legal de sus competencias y la necesidad de coordinar competencias con otros organismos, hace que resulte necesario avanzar en éste proceso.
- La instalación del tema en la dirigencia política y en otros sectores comunitarios.
- La maduración en la sociedad, donde se adquiere mayor compromiso, responsabilidad y protagonismo.
- El despliegue creciente de distintas formas y mecanismos de participación ciudadana.
- Las políticas nacionales y provinciales que tienen cada vez más como protagonistas a los gobiernos locales junto a la reforma de la Constitución Nacional y los antecedentes del derecho comparado en otras provincias.

3. Condiciones del escenario actual que obstaculizan la implementación de la autonomía:

- La recurrente falta de reforma de la Constitución provincial y de actualización de la normativa específica, principalmente la ley provincial N° 3001⁵.
- La puja de intereses y especulación política y en algunos sectores la falta de voluntad para promover cambios.
- La dependencia y el centralismo y el cerrado esquema de coparticipación impositiva.
- El desconocimiento de los alcances de la autonomía y la falta de capacitación acerca de su importancia.
- La incapacidad de algunos municipios de autogestionarse y la insuficiencia en la preparación de los recursos humanos.
- Las asimetrías entre regiones y municipios de la provincia.

4. Casos concretos y temas de la gestión en el que sintieron la falta de autonomía.

Fundamentalmente en las siguientes materias:

- Impositiva, financiera y coparticipación.
- Salud, ejecución de planes sociales y desarrollo social el general. Infraestructura, obras y servicios públicos como en el caso de los caminos vecinales.
- Desarrollo productivo, políticas de desarrollo económico local.

⁵ Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Entre Ríos.

- En materia de delimitación territorial, dado que existen asuntos cercanos y críticos que deben ser atendidos por los municipios aunque estén fuera de sus ejidos.

5. *Acciones para avanzar hacia la autonomía municipal y actores involucrados.*

- Se debería priorizar el desarrollo de espacios de participación con información y debate sobre la temática, a través por ejemplo del desarrollo de foros comunitarios; profundizar instancias de formación, capacitación e investigación en la materia; creación de comisiones de estudios, equipos de trabajo específicos y capacitación de recursos humanos.
- Avanzar en consensos políticos para materializar las reformas.
- Concientizar de sus beneficios a la población.
- Involucrar a los jóvenes y constituir redes entre distintos actores sociales, entre otros.
- En la promoción de autonomía municipal se debería involucrar a un amplio espectro de actores sociales entre los que se encuentran: organizaciones comunitarias, instituciones educativas, académicas, asociaciones profesionales, económicas, de la producción, juntas vecinales, partidos políticos, funcionarios, dirigentes políticos y la ciudadanía en general, para que la autonomía sea una realidad en la provincia.

B. Visiones sobre la Participación Ciudadana

1. Facilidades encontradas para involucrar a la comunidad en la gestión municipal:

- El estrecho contacto con los problemas, actores y necesidades con que se cuenta a escala local.
- El deseo, interés y voluntad de participar por parte de los ciudadanos, especialmente cuando existen objetivos claros y metas realizables.
- La existencia de distintas organizaciones de la sociedad civil y su interés creciente en los asuntos públicos.
- La decisión política de los poderes municipales, especialmente en los últimos años de impulsar la participación ciudadana, tanto por parte de los poderes ejecutivos como de los Concejos Deliberantes, lo cual se traduce en la aparición de un conjunto de nuevos mecanismos.
- El desarrollo actual de nuevas formas y mecanismos de participación contribuye en gran medida al despliegue de prácticas y aprendizajes participativos (planes estratégicos, consejos consultivos, presupuesto participativo, entre otros).

2. Obstáculos encontrados para involucrar a la comunidad en la gestión municipal:

- La apatía, el individualismo y la falta de compromiso. Resistencia a elaborar propuestas y compartir decisiones. Privilegio de intereses particulares sobre los intereses generales de la comunidad .
- Miedo a la cooptación política, por parte de la ciudadanía.

- Falta de cultura participativa: se desconoce su importancia y los mecanismos posibles. Insuficiencia de capacitación para la participación.
- Desvalorización de las instituciones. Crisis de legitimidad y desprestigio de la "clase" política.
- Falta en algunos ámbitos de apertura gubernamental; dificultad para acceder a la información pública y mecanismos para profundizarla.
- Falta de claridad en las convocatorias y de resultados tangibles.
- La existencia de otros obstáculos como los derivados de la situación económica, falta de mecanismos en el actual marco jurídico provincial, dificultad para diferenciar competencias y atribuciones, y escasez de valores y modelos.

3. Experiencias de participación ciudadana que se hayan desarrollado en sus municipios:

- Consejos consultivos: Discapacidad, Tercera Edad, del Menor y la Familia, Producción, de instituciones educativas y de seguridad social, Cultura y patrimonio cultural; de Defensa Civil, Planeamiento Municipal, seguridad, y Entes Mixtos de Turismo entre otros.
- Consultas populares: sobre temas culturales y de patrimonio cultural y sobre la realización de obras de infraestructura.
- Audiencias Públicas: sobre temas ambientales y de planificación urbana.
- La implementación de planes estratégicos de desarrollo local, experiencias de presupuesto participativo, Defensorías del Pueblo, Oficinas de Defensa del Consumidor.
- En el Concejo Deliberante: Banca del vecino o banca ciudadana, Concejo itinerante, experiencias de formación democrática para jóvenes y estudiantes, como los Concejos Juveniles.
- La formación de la Coordinación de Juntas Vecinales para el fortalecimiento de estas organizaciones, y el desarrollo de distintos programas sociales innovadores con contenidos participativos.

4. Acciones posibles a implementar por los gobiernos municipales tendientes a incrementar la participación.

- El desarrollo y la aplicación de formas y mecanismos de participación ciudadana y la creación de espacios de expresión- participación:
- La implementación de acciones de capacitación permanente por parte de los municipios, difundiendo los mecanismos de participación existentes y los de posible implementación. Ampliar el conocimiento acerca de la importancia y funcionamiento de los órganos democráticos.
- Involucrar a la comunidad educativa: principalmente a los jóvenes.
- Otras acciones: utilización de los medios de comunicación, fortalecer y resignificar a las Juntas Vecinales, propiciar que distintas áreas municipales se orienten a la promoción de la participación.

5. Mecanismos a incorporar a nivel provincial:

- Formas de democracia semidirecta: iniciativa popular, consulta y revocatoria de mandato; la audiencia pública.
- Creación de un Consejo Consultivo de Políticas Públicas, que aborde temas como políticas sociales y reforma política.
- Otros temas a considerar: Acceso a la información Pública; Presupuesto participativo. participación en organismos de control; en materia judicial: implementación de Juicio por jurados; Consejo de la Magistratura,
- Conformación de consejos regionales con voz en la Legislatura provincial, y en el marco de la Convención reformadora de la Constitución provincial, y la creación de una comisión con participación de los municipios para la elaboración de aportes y propuestas.

4. Aprendizajes

1. *Articulación interinstitucional:* El desarrollo de la experiencia pudo ser posible gracias a una eficaz cooperación de esfuerzos y recursos de distintos organismos gubernamentales.
2. *Mirada de los actores:* Para emprender reformas en el ámbito local resulta importante procurar la mirada de aquellas personas que se desempeñan en los municipios. Son particularmente significativos sus aportes debido a la cercanía con las problemáticas comunitarias y los constantes retos a los que son sometidos en el cotidiano desenvolvimiento de la gestión local.
3. *Metodología:* El desarrollo de la experiencia logró generar desde la pluralidad un enriquecedor intercambio de ideas, conocimientos y propuestas en temas de amplia trascendencia institucional, favorecida por la explicitación de determinadas reglas metodológicas que facilitaron el trabajo de los participantes.
4. *Importancia de las temáticas convocantes:* Puede notarse que la autonomía local y la participación ciudadana son temas que con una gran firmeza están presentes en el imaginario de los gobiernos locales de la provincia.
La posibilidad de una reforma reabre el debate constitucional y en particular el de la definición de un nuevo y actualizado sistema municipal para ese territorio provincial. En ese contexto, el avance de la autonomía y la participación ciudadana implica la revisión de un gran conjunto de ítems. De la experiencia se observa que el debate no se centra en su importancia, sino en sus posibles formas de implementación.
5. *Necesidad de autonomía local, finalidades y alcances:* Respecto de la autonomía se la concibe como algo muy necesario, se demanda la profundización del proceso para su instalación en la realidad provincial; en general se tiene bien presente su amplitud y principales rasgos conceptuales, lo que facilita su desarrollo en el territorio.

En cuanto a sus finalidades se la pretende incorporar para la adquisición de mayores capacidades que permitan cumplir de una forma más eficiente y eficaz con los servicios y las funciones locales, pero a su vez para contar con renovados instrumentos para el diseño de políticas públicas, más adaptados a las propias necesidades, formas de ser e idiosincrasia. En cuanto a su alcance, no quedan dudas que se anhela una autonomía que avance en distintos planos incluido el institucional la cual potenciará nuevas formas de relación, coordinación, articulación y reparto de competencias y funciones con los demás poderes públicos.

6. *Análisis del entorno o escenario ante los cambios:* La experiencia compartida sugiere que las reformas constitucionales, no suceden "por que sí", ni se motorizan exclusivamente por la suma de voluntades políticas, o la calidad o necesidad de las propuestas. Analizando el escenario aparece entre otras cuestiones que la falta de materialización de postergadas reformas institucionales radica también en temas relacionados con el poder, puja de intereses, distribución de recursos, miedo o resistencias a los cambios, entre otros.
7. *Creciente incorporación de la participación ciudadana:* Es importante señalar que muchos municipios viene implementando nuevas modalidades participativas, "buenas prácticas" que dinamizan y enriquecen la gestión local. Pero así también suelen colisionar con las mismas diversos problemas relacionados con la capacitación, acceso a la información, o la insuficiencia del actual marco jurídico provincial en la materia.
8. *Aportes para las reformas:* Puede contribuir a un proceso de reformas sustentables, una amplia comunicación de su importancia, la concreción de alianzas estratégicas de distintos sectores, y fundamentalmente que se pueda transmitir su conveniencia, con la convicción que el proceso significa la adquisición de nuevas herramientas que van a contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

4. Consideraciones finales:

Para finalizar, queda expresar el agradecimiento a los participantes, impulsores y colaboradores de la experiencia y exteriorizar el deseo que la misma constituya un punto de partida de nuevos abordajes y que su desarrollo haya contribuido desde la diversidad y la pluralidad de ideas, a la reflexión y a la construcción de acuerdos, acciones y redes, que ayuden al logro de las importantes reformas institucionales que la provincia de Entre Ríos requiere.

