



TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS CARTAS ORGÁNICAS DE GRANDES CIUDADES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA EN ARGENTINA

Autor¹

Mariano Mosquera
Universidad Católica de Córdoba
Argentina

Resumen:

Este trabajo analiza el municipalismo cordobés en la Argentina como sistema político de captación de demandas sociales y generación de respuestas, estructurado en torno a tres elementos centrales: el principio de inmediatez, el reconocimiento constitucional de autonomía municipal y el protagonismo local en el desarrollo territorial. A partir de un enfoque comparativo de cartas orgánicas municipales, se examinan los incentivos institucionales que favorecen la eficacia política, en particular los mecanismos de participación ciudadana, transparencia y de producción de información objetiva. Los

¹ Correo electrónico: mariano.mosquera@ucc.edu.ar

Recibido: 03/10/2025

Aceptado: 24/12/2025

Publicado en línea: 30/06/2006



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.



resultados muestran desafíos significativos en la especificación de sujetos, el diseño de mecanismos participativos y la incorporación de transparencia activa, elementos clave para fortalecer la gobernanza local y mejorar la eficacia de las políticas públicas municipales.

Palabras clave:

Transparencia, participación, municipalismo, ley, Argentina

Abstract:

This paper analyzes municipalism in Córdoba, Argentina, as a political system for capturing social demands and generating responses, structured around three central elements: the principle of immediacy, the constitutional recognition of municipal autonomy, and the local role in territorial development. Using a comparative approach to municipal constitutions, the study examines the institutional incentives that promote political effectiveness, particularly mechanisms for citizen participation, transparency, and the production of objective information. The results reveal significant challenges in defining stakeholders, designing participatory mechanisms, and incorporating active transparency—key elements for strengthening local governance and improving the effectiveness of municipal public policies.

Key words:

Transparency, participation, local governments, law, Argentina



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO 31
Enero 2026 – Junio 2026

Sumario del Trabajo

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ABORDAJE EN TORNO A LA EFICACIA MUNICIPAL
- III. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.
- IV. COMPARACIÓN DE CIUDADES.
 - IV.1. Promoción de la participación ciudadana y sectorial.
 - IV.2. Preámbulo.
 - IV.3. Principios y forma de gobierno.
 - IV.4. Deberes ciudadanos.
 - IV.5. Políticas especiales.
 - IV.6. Participación sectorial, política, ciudadana y de control.
 - IV.7. Restricción en institutos de democracia indirecta y pluralidad legislativa.
 - IV.8. Acceso a la información pública.
 - IV.9. Construcción objetiva de la demanda social.
- V. CONCLUSIONES.
- VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.



I. INTRODUCCIÓN

Tres elementos aparecen como centrales en todo desarrollo sobre la temática municipal. Primero, los gobiernos locales se caracterizan por el principio de immediatez. Este principio refiere a la cercanía de la política y la administración local con los ciudadanos², lo que les permite conocer las demandas sociales insatisfechas y responder (capacidad de respuesta), sin intermediaciones distorsivas, por medio de la resolución de los problemas públicos (Graglia y Riorda, 2006).

Segundo, el reconocimiento jurídico de autonomía (justificado por dicho principio)³, que en el caso de la Argentina se encuentra presente en el artículo 123 de la Constitución Nacional a partir de la reforma del año 1994.⁴

Tercero, se identifica al gobierno local como un engranaje principal del proceso de desarrollo territorial con un protagonismo cada vez más evidente en las estrategias políticas de toda organización del Estado (Hernández, 2003).

Estos tres elementos se presentan con fuerza en los desarrollos teóricos y en los marcos institucionales del régimen municipal cordobés, favoreciendo un estudio comparativo como el que aquí se propone. El principio de immediatez define al nivel de gobierno local como el espacio donde:

- Mejor se capta la información sobre las demandas ciudadanas
- Mejor se fomenta la participación social en las cuestiones públicas
- Mejor se pueden implementar políticas territoriales, realizar controles y medir la satisfacción ciudadana

Por otra parte, en un sentido relativo entre niveles de gobierno, se destaca como complementario el principio de subsidiariedad que asegura que las decisiones sean

² Se define municipio a la comunidad local y municipalidad al gobierno y administración pública de esa comunidad.

³ Diferentes corrientes históricas, legalistas o naturalistas han configurado justificaciones de la autonomía municipal (Zuccherino y Moreno, 2005). En este caso la definición es trabajada desde el punto de vista de la capacidad sistémica conforme al principio de immediatez.

⁴ Históricamente, las cartas constitucionales, con la fuerte influencia de Alberdi, destacan por una gran preeminencia de funciones administrativas (no políticas) y con potestades tributarias limitadas al cobro de tasas por retribución de servicios. Recién con el proceso de consolidación democrático, desde 1983, las constituciones provinciales en mayor o menor grado incorporan el principio de autonomía. Por otra parte, en 1989 la Corte Suprema de Justicia da el giro hacia el reconocimiento de la autonomía municipal.

adoptadas en el nivel más próximo al ciudadano para garantizar transparencia y eficacia en la acción de los poderes públicos. Es decir, sólo corresponde a un nivel superior de gobierno lo que no es transferible a un nivel inferior.

En cuanto al reconocimiento jurídico de autonomía, la Constitución Nacional de 1994, en su artículo 123 dice: «Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero»⁵. Con esta referencia, los municipios poseen competencias propias reconocidas por el poder constitucional y no originadas como delegación de facultades autárquicas por parte de las provincias.⁶ El artículo 123 de la Constitución Nacional determina distintos órdenes, donde los municipios ejercen las facultades dentro de sus competencias territoriales y materiales; y las constituciones provinciales fijan pautas que determinan así el alcance y los contenidos de dicha autonomía. La definición, establece diversos órdenes:

1. Institucional: Consiste en la posibilidad del dictado, por parte del municipio, de su propia Carta Orgánica. Las provincias establecen según ciertos parámetros (generalmente poblacionales)⁷, quiénes detentarán esta facultad y quiénes no (autonomía plena o semi-plena).
2. Político: Implica la facultad de elegir autoridades propias, formas de gobierno, sistemas electorales, y mayor o menor participación ciudadana, entre otras.
3. Administrativo: Refiere a la potestad de prestar servicios y encarar obras públicas, ejercer el poder de policía y otros actos administrativos.

⁵ La Constitución Nacional de 1994 en su artículo 5 dice: «Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones».

⁶ Ninguna Constitución provincial puede asegurar otro régimen municipal que no sea autónomo en razón de lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución Nacional que establece la supremacía federal del ordenamiento legal.

⁷ En la provincia de Córdoba, una Carta Orgánica Municipal es la Constitución que se dan los representantes, elegidos democráticamente por los vecinos de una ciudad, que tiene más de 10 mil habitantes.

4. Económico y financiero: Comprende las atribuciones de imposición de tributos y su recaudación para el autofinanciamiento.⁸

En lo que respecta al tercer elemento central de la temática municipal, se destaca que durante un largo período de historia nacional los gobiernos locales de los diversos municipios del país tuvieron responsabilidades mínimas vinculadas a la prestación de servicios públicos esenciales (alumbrado, barrido y limpieza), sin embargo en los tiempos actuales explícitamente se les reconoce una función política (Tavares y Camoes, 2010) que implica asumir una agenda local de desarrollo equitativo, competitivo y sustentable (Fernández Guell, 2006).

Existe una amplia tradición de estudios municipales que pueden identificarse como antecedentes de investigación, en dos corrientes diferentes: la jurídica y la del desarrollo local. La corriente jurídica, más tradicional y descriptiva, ha estudiado el tema de forma rigurosa desde el derecho público, entendiendo incluso al método comparativo en el derecho público comparado. Sin embargo, este enfoque carece de conclusiones que estén más allá de la descripción de competencias y facultades o tecnicismos no analizados a la luz de un modelo sistémico del municipalismo. Por otra parte, el modelo de desarrollo local, más moderno y prescriptivo, pone su énfasis en los nuevos modelos de gestión, gobernabilidad y planificación municipal. De este modo, desde estos dos enfoques aislados se tiene una visión parcial del municipalismo. El presente trabajo buscará combinar los incentivos institucionales junto a una perspectiva centrada en la eficacia del desarrollo. Respecto a los antecedentes de análisis documental y comparativo, se destaca que en la provincia de Córdoba la autonomía reconocida constitucionalmente bajo un principio naturalista (art. 180), se asegura en su orden político e institucional (art. 181, 182, 183, 184), administrativo (art. 186 inc. 4, 5, 6, 10), económico y financiero (art. 186 inc. 3, 12, art. 188 inc. 1, 2, 3, 4, art. 189) acorde a las dimensiones establecidas en la Constitución Nacional.⁹ Esto se considera un amplio reconocimiento autonómico.¹⁰ Por otra parte, la competencia territorial establecida constitucionalmente (art. 185) determina

⁸ El principio de correspondencia fiscal nos dice que en un sistema descentralizado se exige una relación estrecha entre el gasto que favorece a cierta población en un territorio y los impuestos pagados por esa población para financiarlos.

⁹ Estrictamente, la autonomía reconocida en la Constitución provincial de 1987 es fuente de la Convención Constituyente Nacional de 1994.

¹⁰ En comparación con provincias como Tucumán (en lo que hace a la reglamentación de los principios constitucionales) y Buenos Aires.

un sistema de ejido (a diferencia de Buenos Aires y Mendoza), que requiere para el gobierno de las zonas grises de la complementación con la ley de comunidades regionales (9.206).¹¹ En el caso de la ley orgánica municipal (8.102), la misma, como antecedente, no contempla numerosas instancias de control y de participación ciudadana que diversas cartas orgánicas municipales han establecido.¹²

El presente trabajo tiene como objetivo analizar comparativamente las cartas orgánicas de grandes ciudades de la provincia de Córdoba para identificar los incentivos institucionales vinculados con la participación ciudadana, la transparencia y la construcción de demandas sociales en el ámbito local. Para ello, se utiliza una metodología de análisis documental y comparado, centrada en las disposiciones institucionales presentes en las cartas orgánicas. El artículo se estructura en un abordaje conceptual sobre la eficacia municipal, una definición concreta del problema de investigación, el análisis comparado de los casos seleccionados y, finalmente, las principales conclusiones y discusiones que permite el estudio.

II. ABORDAJE EN TORNO A LA EFICACIA MUNICIPAL

La relación de los principios de immediatez y subsidiariedad con la noción de eficacia del enfoque institucional y sistémico justifica, en parte¹³, el reconocimiento de la autonomía municipal (Keuffer, 2018) para generar la capacidad de actuar en un sentido eficaz.¹⁴

También, entender a los gobiernos locales como depositarios de las expectativas sociales, nos lleva a la reflexión sobre la misma noción de eficacia en el sentido de dar las respuestas acordes a las demandas actuales que definen su nueva función.

¹¹ Sin embargo, la misma favorece la gestión asociada (Graglia y Riorda, 2006) con riesgos para la autonomía municipal (Hernández, 2006) y sin recursos coparticipables que atiendan al criterio territorial regional.

¹² La defensoría del pueblo, la auditoría municipal, el tribunal administrativo municipal, la fiscalía municipal, el presupuesto participativo e indicadores específicos de gestión, son algunos institutos que pueden representar avances en la eficacia del sistema político local.

¹³ El enfoque teórico destaca que uno de los principios del municipalismo es la unión democracia-eficacia (Hernández, 2005) y sus diversas formas y grados para la articulación política-técnica.

¹⁴ El artículo 32 de la ley orgánica municipal de la provincia (8.102) refiere al principio de eficacia asociado a una correcta recaudación y asignación de recursos (dimensión económica y dimensiones política y administrativa).

Dos de las tradiciones académicas que más han trabajado el concepto de eficacia son los estudios sistémicos y neo-institucionalistas. Desde esta perspectiva, se entiende por eficacia a la actuación concreta del sistema político, es decir, en qué medida se cumplen las funciones del gobierno tal como las definen las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad (Lipset, 1959, 1992). El sistema político, en la versión clásica de David Easton (1965, 1992), se define como la vida política en una serie de procesos donde ciertos inputs (demandas y apoyos) se convierten en outputs como políticas autorizadas, decisiones y acciones ejecutivas. La vida política forma un sistema abierto expuesto a influencias de otros sistemas (economía, cultura, estructura social) que conforman condiciones para la actuación y decisión en base a la capacidad de respuesta para el sostenimiento de un equilibrio estable. Para responder adecuadamente, el sistema intenta modificar el ambiente, se aísla e incluso se reestructura internamente. Así, hay dos funciones que son centrales en todo sistema político para caracterizarlo como persistente (en equilibrio estable en el tiempo): una es tomar esas decisiones colectivas y la otra, que la mayoría de los miembros acepten la mayor parte del tiempo esas decisiones. El concepto de eficacia vuelve a ser central en este punto ya que se entiende que la aceptación será mayormente probable (la frecuencia relativa de la aceptación) cuando las decisiones respondan a las expectativas del mayor número y a lo largo del tiempo.

El modelo cibernético de Easton se concibe como sistema abierto dotado de los mecanismos de retroalimentación que le permiten un comportamiento intencional. Se posibilita así una acción de gobierno coherente y no guiada por el azar¹⁵ donde el lazo de retroalimentación¹⁶ permite a los sistemas alimentarse de sus realizaciones pasadas. De esta forma, se toman medidas para regular la conducta futura con la información necesaria que verifica si el efecto de los outputs ha sido satisfacer o no la demanda ciudadana (esto implica medir la respuesta social a las políticas públicas, que la información llegue a las autoridades y que estas puedan corregir los defectos). Obsérvese, en este punto, que identificar a las demandas sociales y, luego, evaluar la percepción social sobre la implementación de las propias políticas públicas son los dos ejes centrales que vinculan participación (Van Houwelingen, 2018) y eficacia.

¹⁵ Esto ha sido un giro revolucionario en la tradición sistémica que lo diferencia del modelo estructural funcionalista de Merton y Almond, entre otros.

¹⁶ Se conoce como *feedback loop*.

Las políticas públicas son un proceso de toma de decisión, una actividad y un resultado, según el enfoque que utilizan Grimmelikhuijsen y Welch (2012) para analizar la transparencia de gobiernos locales. La transparencia en el proceso de decisión involucra la apertura de información sobre los diferentes pasos que son necesarios para alcanzar la decisión gubernamental. La transparencia en la actividad es la información acerca de lo que la política pública hace, su contenido: qué problema intenta solucionar, como se implementa, y qué supuestos efectos tendrá (*ex ante*). Los resultados de la política pública son los efectos ya producidos (*ex post*) y, por lo tanto, se relacionan con información de un proceso de evaluación de políticas públicas. Identificar la utilización de información objetiva y de información participativa como insumos de la decisión de política pública configura a la transparencia en los incentivos institucionales esperados. Además, este tipo de transparencia tendrá un alto impacto en la transparencia de actividad y de resultado.

Se complementa estas definiciones con el aporte de Luis Bouza Brey (2006) quien refiere a tres elementos centrales de los sistemas políticos: el gobierno con la última responsabilidad ejecutiva respecto a la decisión; la sociedad compuesta por elementos estructurales y culturales; y la sociedad civil organizada (elite) que refiere a grupos con posibilidad de acceso al gobierno y se constituyen como función mediadora entre aquel y la sociedad, traduciendo deseos y aspiraciones en demandas.¹⁷

En sus relaciones con la sociedad, el gobierno ya no depende únicamente de sus metas y el lazo de retroalimentación, sino también de la estructura de adopción de decisiones más o menos participativa con la sociedad civil organizada y de la composición efectiva de esta última. Así, el enfoque sistémico permite identificar las influencias y tensiones (y su sobrecarga) y la capacidad del sistema para responder de acuerdo a sus competencias de origen. Achicar la brecha entre lo que la sociedad espera del Estado municipal y su capacidad de respuesta, está vinculado a incentivos institucionales que generen flexibilidad pero también un clima de responsabilidad de gestión. La participación para identificar demandas ciudadanas, la participación de evaluación de políticas públicas, el ecosistema de actores y la información objetiva son los fundamentos centrales de este enfoque.

¹⁷ Las menciones de actores no estatales como organizaciones intermedias, resulta vital para considerar el alcance de un sistema municipal.

Por su parte, el neo-institucionalismo concibe que las reglas de juego de una sociedad pueden tener diversos equilibrios para generar la eficacia en una función de utilidad social (Villar, 2006). Es decir, al existir costos de transacción de información asimétrica, las instituciones miden los bienes intercambiados, el rendimiento de los agentes y el cumplimiento de los contratos para acercarse a costos cero de transacción por medio de una retroalimentación eficiente de información, donde las partes perciben los beneficios de la teoría neo-clásica (North, 1994). Ahora bien, los requerimientos institucionales para esto son por demás exigentes. Los jugadores (municipios, en este caso) pueden tener objetivos generales pero las instituciones deben propiciar los métodos para alcanzarlos (Katz y Nowak, 2018). La fortaleza o debilidad de una matriz institucional se evalúa en relación con el grado en que incentiva la eficacia de la política y la administración municipal para resolver problemas del desarrollo vinculados a la escasez¹⁸, tales como captar demandas ciudadanas, dar respuestas acorde a dichas demandas y establecer los controles correspondientes (Eckersley, Flynn, Ferry y Lakoma, 2023).

III. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El municipalismo cordobés se comporta como un sistema político de captación de demandas sociales y respuestas, basado en una matriz institucional que articula los incentivos para la eficacia de este sistema político.

Sin embargo, dicho sistema destaca por un clima de equilibrio inestable producto de una crisis de eficacia.¹⁹ La reorientación de las demandas sociales hacia el ámbito local²⁰, la dependencia de transferencia de recursos desde los gobiernos centrales, la imposibilidad política de aumentar impuestos locales (Hagedorn, 2009), el gran porcentaje de recursos destinado a gastos salariales y la escasez de recursos humanos capacitados, caracterizan a los gobiernos locales de la provincia. Esto, en un contexto histórico donde los procesos de descentralización tardíos (a nivel nacional y provincial) de competencias y funciones, puso en dificultades a la mayoría de los municipios (Iturburu, 1998). En este marco, las grandes ciudades se muestran con especial dificultad debido al incremento de las necesidades poblacionales dado su crecimiento demográfico acelerado.

¹⁸ El principio de la escasez neo-clásico sostenido por el neo-institucionalismo.

¹⁹ Que no produce crisis de legitimidad a corto plazo, en términos de Lipset (1959, 1992).

²⁰ Acrecentada por una mayor capacidad de la población para evaluar la gestión local (Iturburu, 1998).

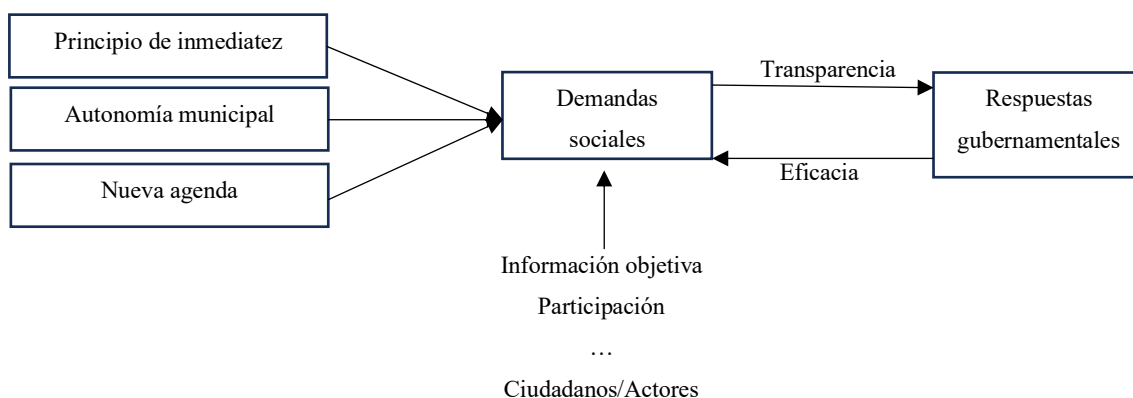
El comportamiento de la matriz como desincentivos (produciendo fallas en el sistema) se produce en los dos grandes ejes de la eficacia. En el proceso sistémico, la dimensión política se muestra como responsable de la construcción de demandas sociales con valor político (desde inputs) a partir de necesidades instrumentales por medio de información objetiva y mecanismos participativos.

Ya al interior del proceso de toma de decisión (la caja negra del enfoque sistémico) los desincentivos administrativos, económicos y financieros e institucionales (tres dimensiones), imposibilitan la instrumentación de la toma de decisión política autónoma (output)²¹, con obvias repercusiones sobre la ampliación de la brecha entre expectativas sociales y decisiones tomadas (exista o no la falla en los inputs).

En el presente estudio comparado nos concentramos en la dimensión política, esto implica evaluar los mecanismos institucionales que se encuentran presentes en la cartas orgánica municipales para favorecer la construcción de demandas ciudadanas y para su evaluación. Es relevante la diferencia entre los mecanismos participativos para captar expectativas sociales y la posibilidad de producir o utilizar información objetiva. Además, se presta una especial atención a la presencia o no de ecosistemas de actores.

Presentamos un esquema resumen de la estructura conceptual que permite el análisis comparado de las cartas orgánicas municipales.

Esquema 1: Marco conceptual para el estudio comparado



²¹ La construcción de información y demanda implica la agregación de intereses como propiamente político. Esta función se encuentra en el límite del proceso interno de toma de decisión ya que es la política quien lo incorpora y luego lo instrumenta administrativamente.

Fuente: Elaboración propia

IV. COMPARACIÓN DE CIUDADES

El universo de estudio definido como grandes ciudades de la provincia de Córdoba toma como referencia a las tres ciudades con autonomía plena con mayor población del interior provincial. Dado este recorte, las ciudades son: Río IV (RIV), Villa María (VM) y Villa Carlos Paz (VCP). Las primeras dos sancionaron sus cartas orgánicas en el año 1996 mientras que la última lo hizo en el año 2007.

IV.1. Promoción de la participación ciudadana y sectorial

La promoción de la participación ciudadana y sectorial queda establecida en tres grados (niveles) para la comparación:

- La falta de mención a la participación
- El fomento y reconocimiento
- Por medio de la existencia de mecanismos específicos

Por otra parte, es importante identificar las dimensiones que las propias cartas orgánicas municipales (COM) establecen para que la comparación resulte pertinente a nuestros objetivos de investigación. Estas dimensiones son: preámbulo, principios y forma de gobierno como tal y en su desagregado de descentralización; deberes ciudadanos; políticas especiales; participación sectorial y política por sujetos; y participación ciudadana por mecanismos.

A estas dimensiones de las COM se le suman menciones participativas en la selección de jueces municipales de faltas, en la justicia electoral y en el ingreso y carrera del empleo público local.²²

Respecto a las primeras cuatro dimensiones de las COM, destacamos que en Villa María no se referencia a la participación en los principios y forma de gobierno ni se especifica como deber ciudadano, como sí ocurre en los casos de Villa Carlos Paz y Río IV.

²² En todos los casos entre paréntesis se detalla el número del artículo en la COM (carta orgánica municipal).

Tabla 1: Promoción de la participación en dimensiones COM primarias

Dimensiones COM	Grado de promoción de la participación ciudadana y sectorial	
	No menciona participación	Fomenta participación
Preámbulo		RIV-VM-VCP
Principios y Forma de Gobierno	VM	RIV-VCP
Descentralización		RIV-VM-VCP
Deberes ciudadanos	VM	RIV-VCP

Fuente: Elaboración propia

IV.2. Preámbulo

Respecto al preámbulo de las COM cabe destacar que sólo en Villa María y en Río IV se mencionan sujetos específicos destinatarios de la participación, como inclusión o como fortalecimiento de su función social. En el caso de Villa Carlos Paz se menciona a los habitantes de la ciudad en general como destinatarios de la COM. En los tres casos estudiados, en el preámbulo, se fomenta o incentiva la participación como valor institucional.

Tabla 2: Sujetos considerados en los preámbulos COM

COM	Sujetos en preámbulo
RIV	Vecinos-Familia
VM	Minorías-Familia-Vecinos
VCP	No menciona en particular

Fuente: Elaboración propia

IV.3. Principios y forma de gobierno

Respecto a dimensiones como los principios y la forma de gobierno, se debe aclarar que las diferentes COM establecen diversos criterios para dicha clasificación. En este caso incluimos la descentralización, ya que se la referencia en particular y en relación a la participación en las tres COM.

Tabla 3: Principios, forma de gobierno y descentralización en las Cartas Orgánicas Municipales

Dimensión COM	COM RIV	COM VM	COM VCP
Principios y forma de gobierno	Participación popular para ejercer soberanía (2). Forma de gobierno participativa (4). Es deber del municipio hacer real y efectiva la plena participación política, económica, educativa y cultural (7)	No menciona	Participación social para satisfacer necesidades (2) y para ejercer soberanía (5). El municipio reconoce instituciones de participación de ciudadanos, entidades intermedias y sobre todo vecinales (17)
Descentralización	Ordenanza aprueba convenios de descentralización con entidades de participación ciudadana (176)	Descentralización para favorecer la participación (21)	Descentralización para favorecer la participación y la eficiencia y eficacia en la corrección de los desequilibrios territoriales (19)

Fuente: Elaboración propia

IV.4. Deberes ciudadanos

Respecto a los deberes de los habitantes locales, la COM de Villa María no menciona específicamente la participación ciudadana como sí lo hacen las COM de Villa Carlos Paz y Río IV. Incluso estas dos COM desagregan, en materias específicas, el deber de participar en materia de defensa ecológica y solidaridad en Río IV y en materias de turismo, salud, ambiente, seguridad y solidaridad en Villa Carlos Paz.

Tabla 4: Deberes ciudadanos en las Cartas Orgánicas Municipales

Dimensión COM	COM RIV	COM VM	COM VCP
Deberes ciudadanos	Habitantes con el deber de participar cuando la legislación lo exija y en diversas materias (16)	No menciona	Habitantes con el deber de participar en la vida ciudadana y en diversas materias (28)

Fuente: Elaboración propia

IV.5. Políticas especiales

Se destaca que muchas políticas especiales aparecen con un importante énfasis proactivo en materia de reducir desigualdades o igualar oportunidades, pero no incluyen la participación en su propio diseño, implementación o evaluación.

También es de destacar que muchas políticas no diferencian entre la promoción de la participación como fin de la política, o como proceso de diseño y decisión al interior de la misma. Por esta última razón se han considerado ambos casos como mención de la participación. La evaluación y control de las políticas públicas sólo se incluye en este análisis en los casos que refieran a instituciones participativas como lo es, por ejemplo, en los entes de control de servicios públicos.

El desarrollo social, como política especial, aparece vinculado a datos objetivos (censales) en los casos de Villa María y Villa Carlos Paz, y no a una integración participativa del beneficiario en la política pública. En el caso de Río IV se identifica una política de asistencia y promoción social, sin mencionar la participación ni criterios objetivos.

Tabla 5: Promoción de la participación en políticas especiales COM

Dimensión COM Políticas especiales	Grado de promoción de la participación ciudadana y sectorial			No incorpora dimensión
	No menciona participación	Fomenta participación	Establece mecanismo específico de participación	
Desarrollo urbano	VM	RIV	VCP	
Turismo	RIV		VCP	VM
Ambiente	VM	RIV	VCP	
Educación		RIV-VM	VCP	
Cultura	VM	RIV-VCP		
Salud		RIV-VM-VCP		
Deporte		RIV-VM-VCP		
Vivienda		RIV-VM-VCP		
Obras y servicios públicos		RIV	VM-VCP	
Seguridad	VM		VCP	RIV
Familia	VCP	RIV		VM
Juventud		RIV-VM	VCP	
Producción y trabajo	VM	RIV	VCP	
Tercera edad		RIV-VM-VCP		
Discapacidad		VM	RIV-VCP	
Catástrofes-Defensa civil	VM	RIV	VCP	
Ciencia y tecnología	VM	RIV-VCP		
Género		VM	VCP	RIV

Fuente: Elaboración propia

Como conclusión general, del análisis de esta dimensión destacamos que Villa María aparece como la COM que no menciona la participación en la mayoría de sus políticas

especiales; Río IV como la COM que promueve y fomenta la participación; y Villa Carlos Paz como la COM que institucionaliza con mecanismos específicos la participación. Excepto casos particulares como son el Consejo municipal de atención a la discapacidad en Río IV o el Ente de Control de Servicios Públicos en Villa María, estas dos COM no establecen mecanismos específicos de participación.

Por otra parte, la COM de Río IV no menciona la participación sólo en el caso del turismo. Esto se entiende desde el perfil productivo local que a diferencia de Villa Carlos Paz posee numerosas instituciones intermedias en la materia. Concordante con este razonamiento la COM de Villa María ni siquiera incluye la dimensión turismo como política especial.

Si bien la mayoría de las políticas especiales coinciden entre las tres COM, en el caso de políticas para la familia, la COM de Villa María no la incluye como dimensión y la COM de Villa Carlos Paz no menciona formas para su participación como tal. La COM de Río IV es la única que no incorpora las políticas especiales de mujer o género ni de seguridad como tales.

Tabla 6: Políticas especiales en las Cartas Orgánicas Municipales (1)

Políticas especiales	COM RIV	COM VM	COM VCP
Desarrollo urbano	Política de desarrollo urbano con participación y consulta mediante concursos abiertos para la elaboración de ideas y proyectos urbanos (36)	Política de desarrollo urbano sin mencionar participación (29)	El municipio planifica participativamente el desarrollo urbano (77) con Consejo de Planificación Urbano Ambiental (78)
Turismo	Política turística sin mencionar participación (44)	No incluye dimensión	Como ciudad turística el municipio puede concertar políticas con actores privados y públicos (10). Política de turismo con mecanismos de participación en el Consejo de Política Turística y Ente de Promoción Turístico (66)
Ambiente	Política ambiental con participación comunitaria, de organismos públicos, privados y de especialistas (31)	Política ambiental sin mencionar participación (26)	Participación social permanente para la protección del ambiente (13). Consejo de planificación Urbano Ambiental (78)
Educación	Política educativa asegura participación docente y de demás sectores involucrados (28)	Acción municipal educativa que asegura participación de la comunidad educativa (33, c)	Consejo Educativo de la comunidad educativa para opinión, concertación y coordinación institucional en la materia (45)

Cultura	Política cultural que estimula la participación (29)	Municipio vela por la libertad y promueve el intercambio y la integración cultural, no menciona participación (34)	Política cultural facilita participación de creadores y trabajadores de la cultura (42, 6)
Salud	Política de salud participativa. Municipio puede celebrar convenios con obras sociales, entes mixtos y privados. Debe propender a un modelo solidario sostenido por la comunidad (27)	Programas y campañas sanitarias en coordinación con institutos educativos, centros vecinales, sectores comunitarios y privados (41)	Municipio coordina acciones de política de salud entre sectores públicos y privados (56, 5)
Deporte	Política deportiva coordinada con asociaciones intermedias cuando sea conveniente (43)	Deporte participativo, con asociaciones (46)	Política de deporte con participación de entidades intermedias, públicas y privadas (46)
Vivienda	Política de vivienda puede contar con participación de entidades intermedias y organizaciones de vecinos (37)	Política de vivienda concertada con la iniciativa privada (44)	Política de vivienda coordinada con instituciones sociales (73)
Obras y servicios públicos	Prestación de servicios públicos prevé control de los usuarios (174)	Obra pública concertada con la participación de la iniciativa privada, entidades profesionales y sectores interesados de la comunidad (36). Ente de Control de Servicios Públicos Municipales (176) compuesto por partidos y usuarios (177)	Ente de Control de Servicios Públicos Municipales asegurando participación de los usuarios (182)
Seguridad	No incluye dimensión	Prevención en materia de seguridad sin mencionar participación (35)	Foro Municipal de Seguridad para participación para la prevención (59)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7: Políticas especiales en las Cartas Orgánicas Municipales (2)

Políticas especiales	COM RIV	COM VM	COM VCP
Familia	Se promueve la participación de la Familia (46)	No incluye dimensión	Se fomenta el afianzamiento de la familia sin mencionar participación (47)
Juventud	Política de juventud que posibilite participación social y colaboración de entidades intermedias (45)	Política de juventud que estimule la participación social (51)	Casa de la juventud para posibilitar participación juvenil (48 y 49)
Producción y trabajo	Se promueve actividad económica y productiva generadora de empleo que privilegie formas de organización solidarias, comunitarias y cooperativas (34)	Política de producción y trabajo sin mencionar participación (48)	Consejo económico, social y laboral integrado por sindicatos e instituciones intermedias empresariales (201)

Tercera edad	El municipio se preocupa por la participación de la tercera edad, puede reconocer entidades intermedias de tercera edad (40)	Participación de la tercera edad, sus entidades representativas son órganos de consulta (54)	Políticas de tercera edad que promuevan su integración social (50)
Discapacidad	Se propicia la creación de Consejo Municipal, con participación de organizaciones no gubernamentales, que atienda personas con necesidades especiales (41)	Municipio promueve la participación de los discapacitados (56)	Municipio crea un área de discapacidad para asegurar participación de discapacitados en las políticas en la materia (51)
Catástrofes-Defensa civil	Se promueven convenios con instituciones públicas y privadas. Municipio colabora con sostenimiento de los bomberos voluntarios (38)	Prevención y asistencia en catástrofes sin mencionar participación (35)	Plan de riesgo diseñado por instituciones competentes en la materia (60)
Ciencia y tecnología	El municipio suscribe convenios con la UNRC y otras instituciones para el desarrollo del conocimiento (33)	El municipio reconoce el valor de la ciencia y tecnología, no menciona participación (49)	Asegurar la participación en la ciencia y la tecnología (62)
Género	No incluye dimensión	Se impulsa la integración de la mujer en todos los ámbitos (52)	Municipio crea una oficina de igualdad de género (52) y fomenta participación de ONGs dedicadas a temáticas de la mujer en políticas públicas (53)

Fuente: Elaboración propia

IV.6. Participación sectorial, política, ciudadana y de control

Diversas dimensiones COM requieren de atención particular. Se destacan sujetos específicos, como las asociaciones vecinales o partidos políticos y, por otra parte, mecanismos específicos participativos o no por naturaleza.

Tabla 8: Promoción de la participación por dimensión COM sectorial, política, ciudadana y de control

Dimensión COM	Grado de promoción de la participación ciudadana y sectorial			No incorpora dimensión
	No menciona participación	Fomenta participación	Establece mecanismo específico de participación	
Participación sectorial y política (por sujeto)				
Centros vecinales		RIV-VM-VCP		
Formas cooperativas		RIV-VM-VCP		
Consumidores y usuarios		RIV	VM-VCP	

Partidos políticos	VM		RIV-VCP	
Participación ciudadana (por mecanismo o instituto)				
Planificación estratégica de la ciudad			VCP	RIV-VM
Presupuesto	RIV-VM		VCP	
Convocatoria de audiencia pública			RIV-VM-VCP	
Banca del ciudadano			RIV-VCP	VM
Consejos o foros de toda la comunidad			RIV-VM	VCP
Padrinazgo y voluntariado			RIV-VM	VCP
Participación de control				
Elección de jueces municipales de faltas			RIV-VM-VCP	
Apelaciones	RIV-VCP		VM	
Justicia electoral	RIV-VCP		VM	
Ingreso y carrera en el empleo público	RIV	VCP	VM	

Fuente: Elaboración propia

Se destaca que las tres COM incorporan a los centros vecinales y formas cooperativas para la promoción de su participación. Obviamente los primeros ocupan un lugar destacado en las COM –en reconocimiento, reglamentación por parte del Concejo y su participación por materias–, aunque ninguna establece mecanismos específicos de su participación, excepto aquellos no vinculantes en los Concejos Deliberantes, como favorecer escuchar a los centros vecinales en audiencias públicas y comisiones legislativas sobre todo. Respecto a los consumidores sólo las COM de Río IV y Villa María los incorporan específicamente para su participación. Los usuarios tienen, por su parte, participación asegurada en los entes de control de servicios públicos de Villa Carlos Paz y Villa María.

Respecto a los partidos, sólo la COM de Villa María no incorpora el Consejo de Partidos Políticos para su accionar consultivo. Sin embargo, es importante mencionar que en las tres COM, en repetidas materias aparecen los partidos participando de la vida institucional del municipio, como por ejemplo en los consejos de concursos. Destacamos aquí, al Consejo de Partidos, como un mecanismo específico en la COM de Río IV y Villa Carlos Paz.

Tabla 9: Participación sectorial y política en las Cartas Orgánicas Municipales

Dimensión COM	COM Rio IV	COM Villa María	COM Villa Carlos Paz
Participación sectorial y política			
Centros vecinales	Concejo reglamenta funciones de asociaciones vecinales e institutos de participación (63, 21). El municipio debe asegurar la participación de los centros vecinales en la gestión municipal (220). Los centros vecinales estimulan la participación ciudadana (221)	El municipio promueve la organización de los centros vecinales (218) para su participación efectiva (219). El municipio crea el instituto de capacitación y formación vecinalista (220). El Concejo escucha obligatoriamente en las comisiones a los Centros Vecinales cuando se discutan proyectos que a estos les interesen especialmente por su relación con el sector barrial que representan. La opinión de los centros vecinales no será vinculante (107, 38).	Reconocimiento y reglamentación municipal de centros vecinales en el marco de un municipio participativo y descentralizado (200)
Formas cooperativas	El municipio promueve emprendimientos económicos que privilegian formas solidarias, cooperativas, comunitarias y auto gestionarias (34)	Se promueven cooperativas y mutuales y se estimulará su participación (38)	Municipio apoya la constitución de cooperativas y mutuales (68)
Consumidores y usuarios	Municipio apoya creación de asociaciones de consumidores y usuarios asegurando su participación en órganos de control de los servicios públicos municipales (35)	Municipio propugna la constitución de asociaciones de consumidores que participen en los órganos de control (30). Ente de Control de Servicios Públicos Municipales (176) compuesto por partidos y usuarios (177)	Usuarios participan en el control de la prestación de los servicios públicos (63). Ente de control de los servicios públicos asegurando participación de los usuarios (182)
Partidos políticos	Consejo municipal de partidos políticos como órgano consultivo (199)	No menciona participación con órgano propio	Consejo de partidos políticos como órgano consultivo (228 y 229)

Fuente: Elaboración propia

En lo que se refiere a la participación ciudadana, de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en general, podemos mencionar diferentes mecanismos o institutos a los

cuales se les da formas participativas. Sólo la COM de Villa Carlos Paz incorpora el instrumento de planificación estratégica de toda la ciudad para favorecer la participación ciudadana, ya que en los casos de Río IV y Villa María la planificación aparece sectorizada.

La COM de Villa Carlos Paz también es la única que incorpora el presupuesto participativo. En los tres casos estudiados las convocatorias a audiencias públicas del Concejo pueden realizarse por instituciones intermedias o ciudadanos.

La banca del ciudadano, como institución, es incorporada por las COM de Río IV y Villa Carlos Paz. La misma refiere a la posibilidad de organizaciones de la sociedad civil o de ciudadanos de poder expresarse en el Concejo, en sus sesiones ordinarias, acerca de proyectos o temas de interés comunitario. Destacamos nuevamente un mecanismo específico en la COM de Río IV y Villa Carlos Paz.

Aquí hay dos mecanismos que nos permiten importantes conclusiones: Los consejos participativos que incorporan de manera general a toda la comunidad y el padrinazgo y voluntariado. Destacamos que estos mecanismos sólo aparecen en la COM de Río IV y Villa María, lo cual nos permite concluir que el trabajo participativo busca instancias globales y no tanto sectoriales. Cabe recordar que, a diferencia de esto, en la COM de Villa Carlos Paz aparecen numerosos mecanismos específicos como parte de políticas especiales y que las instancias globales quedan reducidas al plan estratégico de la ciudad y al presupuesto participativo. De esta forma, las COM de Río IV y Villa María no necesitan promover la participación con mecanismos específicos en cada una de sus políticas especiales.

Por otra parte, el padrinazgo y el voluntariado permiten identificar la intención de compartir recursos y medios con la sociedad civil en las COM de Río IV y Villa María, mientras que en la COM de Villa Carlos Paz aparece un Estado municipal como promotor de los espacios participativos y sus recursos.

Tabla 10: Participación ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales

Dimensión COM	COM Río IV	COM Villa María	COM Villa Carlos Paz
Participación ciudadana			
Planificación estratégica de la ciudad	Planificación por materias, sin plan de la ciudad	Planificación por materias, sin plan de la ciudad	Planificación con objetivo de lograr participación efectiva (37).

			Planificación estratégica de la ciudad con participación (71)
Presupuesto	Presupuesto sin mencionar participación (166)	Presupuesto sin mencionar participación (62)	Presupuesto participativo (83)
Convocatoria de audiencia pública	Ciudadanos e instituciones pueden solicitar se realice audiencia pública por algún tema de su interés (223)	Los vecinos y entidades intermedias pueden requerir audiencia pública (208)	Audiencia pública puede ser solicitada por organizaciones intermedias o ciudadanos (202)
Banca del ciudadano	Banca del ciudadano para sesiones ordinarias del Concejo (225)	No incorpora mecanismo	Banca del ciudadano para sesiones ordinarias del Concejo (204)
Consejos o foros de toda la comunidad	El municipio reconoce entidades de participación ciudadana (212), promueve consejos consultivos (213), ambos pueden registrarse en el registro de instituciones (214). Instituciones registradas pueden participar en comisiones del Concejo (215). Foro de la Comunidad como órgano de representación de la producción, el trabajo, profesionales, cultura, universidades y centros de investigación. Es órgano consultivo (216)	Registro de instituciones intermedias (214) y Consejo Asesor Municipal consultivo (215). Entre la primera y segunda lectura deberá mediar como mínimo 15 días hábiles durante los que se deberá dar amplia difusión al proyecto de ordenanza, escuchar al Concejo Asesor Municipal y celebrar audiencias públicas para escuchar a los vecinos y a las entidades interesadas en emitir opinión (120)	No incorpora una institución que integre toda la comunidad
Padrinazgo y voluntariado	Posibilidad de padrinazgo de obras y espacios públicos; y voluntariado de servicios por parte de instituciones (224)	Los vecinos pueden solicitar la realización voluntaria de una actividad aportando los medios (206 y 207)	No incorpora mecanismo

Fuente: Elaboración propia

Otra instancia de importancia es la elección de los jueces municipales de faltas. En los tres casos, los mismos son propuestos por el Consejo de concursos o de la magistratura con composición participativa.

Nuevamente se nos presentan aquí algunos casos de especial interés. Recordemos que la COM de Villa María aparecía como aquella con menores menciones a la participación, no sólo sin establecer mecanismos específicos, sino sin ni siquiera referir a su promoción como en el caso de la COM de Río IV. También recordemos que esto se resuelve con instancias globales de participación y que la participación específica sólo es para los usuarios en el Ente de control de servicios públicos.

En este caso encontramos tres instancias particulares de participación que sólo se da en la COM de Villa María: el tribunal de reclamos y apelaciones fiscales, la junta electoral municipal con participación de los partidos y el tribunal de admisiones y concursos, con injerencia sobre todos los recursos humanos municipales. En este último caso, en la COM de Villa Carlos Paz el sindicato puede fiscalizar el ingreso y la carrera administrativa y recordemos que en dicha ciudad existe un Consejo de concursos pero sólo para la elección de jueces municipales.

Tabla 11: Participación de control en las Cartas Orgánicas Municipales

Dimensión COM	COM Río IV	COM Villa María	COM Villa Carlos Paz
Elección de jueces municipales de faltas	Consejo Municipal de la Magistratura compuesto por representantes de bloques políticos en el Concejo, colegio de abogados de Río IV y fiscal municipal proponen jueces administrativos municipales (130)	Propone ejecutivo con acuerdo del Concejo previo concurso ante el Tribunal de admisiones y concursos con representación del colegio de abogados de VM (143)	Consejo Municipal de Concursos compuesto por representantes de bloques políticos en el Concejo y colegio de abogados de VCP para proponer juez de faltas y defensor de oficio (168)
Apelaciones	Procedimiento administrativo de reclamos sin mencionar participación (184)	Tribunal municipal de reclamos y apelaciones fiscales compuesto por representantes de los partidos, un representante del Concejo Asesor Municipal y representantes de profesionales (171)	Defensor de oficio como institución no participativa (169)
Justicia electoral	Junta electoral municipal sólo compuesta por jueces provinciales con asiento en la ciudad (187)	Junta electoral municipal con participación de abogados de partidos representados en el Concejo (189)	Junta electoral municipal sólo compuesta por jueces provinciales con asiento en la ciudad (209)
Ingreso y carrera en el empleo público	Empleo por idoneidad con criterio objetivo sobre la base de concurso, sin mencionar participación (23)	Tribunal de admisiones y concursos con la participación del gremio municipal, colegios profesionales, partidos políticos en el Concejo y universidades con asiento en la ciudad (185)	Sindicato puede fiscalizar concursos y carrera administrativa por merito (103 y 105). Escuela de administración pública (104)

Fuente: Elaboración propia

IV.7. Restricción en institutos de democracia indirecta y pluralidad legislativa

Los grados de restricción en los institutos de democracia indirecta quedan definidos por la propia comparación entre las COM. En este sentido se identifica baja, media o alta restricción.

Se incorpora por su parte la categoría comparativa que no identifica grandes diferencias entre las COM. En todos los casos los institutos son: Consulta popular, iniciativa popular, referéndum obligatorio y facultativo, y revocatoria popular.

En la aplicación de los mecanismos se agregan las restricciones que pesan sobre las garantías (de accesibilidad, gratuidad y transparencia). Como en todos los casos, dichos institutos operan mediante las solicitudes por firmas de electores, destacamos la accesibilidad para su certificación. Por otra parte, la pluralidad legislativa permite identificar incentivos de expresión.

Tabla 12: Nivel de restricción en los institutos de democracia indirecta y pluralidad legislativa COM

Institutos de democracia indirecta	Baja restricción	Media restricción	Alta restricción	Coincidencia mayoritaria
Consulta popular				RIV-VM-VCP
Iniciativa popular	RIV-VM		VCP	
Referéndum		RIV-VCP	VM	
Revocatoria	VCP	RIV-VM		
Garantías sobre los mecanismos	RIV	VM-VCP		
Pluralidad legislativa				RIV-VM-VCP

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la consulta popular, en los tres casos estudiados no se encuentran grandes diferencias respecto a su restricción ciudadana, por ser este un mecanismo implementado desde el propio Estado municipal. En lo que respecta a la iniciativa popular, el caso de la COM de Villa Carlos Paz aparece con una alta restricción ya que se requiere 10% del padrón para impulsarla mientras que en Río IV se requiere 0,5% y en Villa María 1%.

En los casos de referéndum obligatorio coinciden en materias las COM de Villa María y Villa Carlos Paz, con algunas materias más que el caso de Río IV. Sin embargo, para que

sea obligatorio el referéndum en caso de iniciativa rechazada (por Concejo o vetada por ejecutivo y sin insistencia del Concejo), en Villa María se requiere una iniciativa refrendada por el 20% del padrón. Es una restricción alta ya que en Villa Carlos Paz esta alcanza el 10% (es decir que toda iniciativa puede terminar en referéndum), y con igual porcentaje en Río IV, donde para proponerla sólo se necesita el 0,5%.²³

En el caso del referéndum facultativo, en la COM de Villa María no existe la posibilidad de que este sea solicitado por el electorado, representando esto otra importante restricción.

En lo que respecta a la revocatoria popular, en la COM de Villa Carlos Paz puede ser solicitada por el 5% del padrón mientras que en Río IV y Villa María se requiere un 10%.

Por su parte, las garantías se diferencian por grado de restricción impuesto a la accesibilidad y eficacia del mecanismo. En la COM de Río IV encontramos la posibilidad de muestreo para el control de la autenticidad de las firmas. Este mecanismo no está permitido en las otras COM, donde sólo se favorece al instituto por medio de facilidades en los puntos de certificación.

Por último, la pluralidad legislativa en los tres casos asegura la mayoría al partido gobernante y la proporcionalidad queda expresada en las bancas restantes. Esta fórmula repite la establecida en la ley provincial 8.102 (la denominada cláusula de gobernabilidad).

Tabla 13: Institutos de democracia indirecta y pluralidad legislativa en las Cartas Orgánicas Municipales

Dimensión COM	COM RIV	COM VM	COM VCP
Consulta popular	Consulta popular no vinculante con voto no obligatorio (200)	Consulta popular no vinculante con voto no obligatorio (199)	Consulta popular no vinculante con voto no obligatorio (195)
Iniciativa popular	Iniciativa popular con 0,5% del padrón para su tratamiento (201). Como atribución especial pueden presentar proyectos la totalidad de las asociaciones vecinales en su conjunto y el Consejo de partidos por 2/3 de sus miembros (204)	Iniciativa popular con más del 1% del padrón para su tratamiento (201)	Iniciativa popular con 10% del padrón (194)

²³ Esto, igualmente, representa una importante restricción ya que una iniciativa con menos del 10% puede ser propuesta pero rechazada sin referéndum.

Referéndum	Referéndum obligatorio en casos de desmembramiento o fusión del territorio, iniciativa popular con el 10% del padrón (no tratado por el Concejo o vetada por el ejecutivo sin insistencia del Concejo) y enmiendas de la COM (206). Referéndum facultativo. Electorado puede pedir referéndum facultativo para una ordenanza con el 10% del padrón (205). Voto obligatorio (211)	Referéndum obligatorio en casos de desmembramiento o fusión del territorio, concesiones de más de 15 años, iniciativa popular con más del 20% del padrón (no tratado por el Concejo o vetada por el ejecutivo sin insistencia del Concejo), proyectos con impacto ecológico o urbano, enmiendas de la COM (202). Referéndum facultativo (203). Referéndums sin voto obligatorio y válido si vota más del 50% del padrón (205)	Referéndum obligatorio en caso de proyecto de iniciativa popular con 10% del padrón (no tratada por Concejo o vetada por ejecutivo sin insistencia del Concejo) (197), enmienda de la COM (236), fusión del territorio (21), concesiones de más de 15 años (134, 8). Referéndum para destitución luego de juicio político (189). Referéndum facultativo. Voto obligatorio. Es ordenanza si lo emite el 35% del padrón (196). Electorado puede pedir referéndum facultativo para una ordenanza por el 5% del padrón (196)
Revocatoria	Solicitud de revocatoria con el 10% del padrón pero con 3% el electorado puede pedir a la Junta Electoral Municipal ponga a la firma pública una solicitud de revocatoria para completar el 10% (209). Referéndum válido si obtiene mayoría y como mínimo 30% de los votos válidos emitidos (209). Revocatoria con voto obligatorio (211)	Solicitud de revocatoria con el 10% del padrón, pronunciamiento popular con voto obligatorio (209)	Revocatoria solicitada por el 5% del padrón. Voto obligatorio y debe sufragar 35% del padrón (198)
Garantías sobre los mecanismos	Control de autenticidad de firmas de revocatoria, iniciativa y referéndum por junta electoral municipal por muestreo u otro método que considere (188,7)	Para iniciativa, registro de firmas abierto por 40 días en dependencias (201)	Junta electoral garantiza 10 lugares habilitados con justa distribución geográfica para autenticar firmas (211, 10)
Pluralidad legislativa	Representación proporcional que asegura la mitad más uno al partido gobernante (61)	Lista que haya obtenido el mayor número de votos le corresponderá la mitad más uno de los cargos de Concejales a cubrir, y los cargos restantes se distribuirán por el sistema proporcional D'HONDT (196,4)	Partido que haya obtenido el mayor número de votos le corresponde la mitad más uno de las bancas y las bancas restantes se distribuyen por sistema proporcional (218 y 219)

Fuente: Elaboración propia

IV.8. Acceso a la información pública

En esta dimensión de la COM destacamos que Río IV no explicita el derecho al acceso a la información pública y sólo lo trata como deberes de funcionarios públicos y como parte del proceso administrativo en general.

Tabla 14: Grado de acceso a la información pública COM

Dimensión COM	Grado bajo	Grado Medio	Grado Alto
Acceso a la información pública		RIV	VM-VCP

Fuente: Elaboración propia

Tabla 15: Acceso a la información pública en las Cartas Orgánicas Municipales

Dimensión COM	COM RIV	COM VM	COM VCP
Acceso a la información pública	Sin explicitación. Deber de funcionarios. Los funcionarios están obligados a responder en tiempo razonable a cualquier habitante que ejerza el derecho a peticionar (20). Proceso administrativo. Derecho del ciudadano a peticionar, reclamar y considerarlo denegado en caso de silencio por 30 días hábiles (184)	Explicitación del derecho al acceso a la información pública (47)	Explicitación del derecho al acceso a la información pública (27)
	Los actos municipales se publican en boletín municipal (17), excepcionalmente en otros medios (81)	Los actos municipales se publican en boletín municipal, diario local y modo idóneo para el acceso a los vecinos (12)	Los actos municipales se publican en boletín municipal. Se publican memoria anual e informe del defensor del pueblo, una vez al mes se publica estado de ingresos y egresos y altas y bajas de personal (30)

Fuente: Elaboración propia

IV.9. Construcción objetiva de la demanda social

El grado de construcción objetiva coincide en los tres casos estudiados. Esto se debe a que sólo se encontraron tres menciones al relevamiento objetivo de necesidades sociales. Para el caso de políticas especiales sociales en Villa Carlos Paz y Villa María y para el caso de política especial de salud en el caso de la COM de Río IV.

Tabla 16: Construcción objetiva en las Cartas Orgánicas Municipales

Dimensión	COM Río IV	COM Villa María	COM Villa Carlos Paz
Grado de construcción objetiva de la demanda social por mecanismo establecido	Censo o encuesta periódica para mejorar la atención de la salud (27)	Censos permanentes de las necesidades individuales, familiares y sociales para la asistencia social. Asistencia con control y sin aprovechamiento personal y partidario (50)	Censos permanentes de necesidades individuales, familiares y sociales para los planes de asistencia social. Reglamentado por ordenanza el procedimiento de verificación y control (64)

Fuente: Elaboración propia

V. CONCLUSIONES

El principio de inmediatez, el amplio reconocimiento a la autonomía municipal y la nueva agenda del desarrollo local configuran un complejo escenario, y muy desafiante, para la eficacia gubernamental del municipalismo.

En este contexto, los gobiernos locales han dejado de ocupar únicamente un rol administrativo tradicional para asumir muy diversas funciones vinculadas con la articulación territorial, la coordinación de actores diversos y la búsqueda de respuestas más próximas a las demandas sociales. La complejidad creciente de los problemas públicos exige capacidades institucionales que no se limitan a la prestación de servicios, sino que incorporan dimensiones de gobernanza, planificación participativa y construcción de legitimidad. El presente trabajo se ha enfocado en realizar aportes a este debate actual y de alto impacto.

En este contexto, las cartas orgánicas comparadas de grandes ciudades de la provincia de Córdoba nos brindan conclusiones relevantes. En particular, cuando se identifican sujetos para la participación estos pueden ser muy generales como la ciudadanía, los habitantes o los vecinos. Pero, también, pueden ser organizaciones y actores muy concretos como: centros vecinales, cooperativas, partidos políticos, sindicatos, universidades, colegios profesionales, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de consumidores o, incluso, organizaciones de vecinos informales y ad-hoc, según la temática de que se trate. Es de destacar que se identifican, también, grupos sociales no organizados como usuarios, minorías, docentes, la familia o el sector privado. Según la temática particular de la política pública las cartas orgánicas identifican sujetos específicos.

El desafío en este eje debe ser identificar la necesidad o no de especificar sujetos según la política pública en una temática particular. Y, en el caso que sea necesario especificar sujetos, estos pueden corresponder a actores organizados o a grupos no organizados pero representativos. Este no es un punto menor. Favorecer la participación ciudadana de forma general, por grupos específicos no organizados, o desarrollar un ecosistema de actores particulares implica modelos institucionales diferentes y estrategias de acción distintas. Además, estas decisiones condicionan el tipo de relación que se construye entre el gobierno local y la sociedad civil, así como el nivel de especialización o apertura de los espacios participativos. En muchos casos, las experiencias municipales contemporáneas muestran combinaciones entre mecanismos amplios de participación y ámbitos más técnicos o sectoriales destinados a determinados actores.

El otro tema importante es el grado (nivel) necesario para constituir mecanismos específicos de participación:

1. En el marco de políticas públicas gubernamentales ordinarias y generales (presupuestos anuales, planificaciones estratégicas)
2. Como Consejos generales
3. Como Consejos sectoriales
4. Como Entes de control
5. En el marco de mecanismos participativos generales (banca del ciudadano, padrinazgo, entre otros)
6. Con restricciones en la forma (solo para “elaborar ideas”, por ejemplo)

Este es un desafío importante, ya que se debe decidir por trabajar la participación en diversos institutos, más generales o más sectoriales, según el tema de que se trate. En definitiva, nos encontramos con el mismo dilema del punto anterior pero, en este caso, enfocado en los mecanismos o institutos y no en los sujetos. Enfocarse en los mecanismos o en los sujetos o en ambos es una definición estratégica importante para una Carta Orgánica.

A ello se suma que las nuevas funciones asumidas por los gobiernos locales en materias vinculadas al desarrollo territorial, la sostenibilidad, la innovación o la coordinación interinstitucional requieren dispositivos institucionales más estables y especializados.

La participación, en este marco, ya no aparece solamente como una instancia de consulta, sino también como una herramienta para incorporar conocimiento, generar acuerdos y fortalecer la implementación de políticas públicas.

Como temas pendientes, en una discusión que aporta este artículo, en las cartas orgánicas estudiadas se encuentra ausente la información objetiva, la producción o utilización de evidencia para nutrir el proceso de políticas públicas. En este marco, tampoco la transparencia activa se hace presente y solamente existen mecanismos de acceso a la información pública (transparencia pasiva). Se debe analizar cómo incluir mayores referencias a estos dos puntos en nuevas cartas orgánicas. La incorporación de criterios vinculados con evidencia, datos públicos y mecanismos más amplios de transparencia aparece hoy asociada a las nuevas exigencias de legitimidad y eficacia institucional. La disponibilidad de información confiable no solo mejora la toma de decisiones, sino que también implica formas de participación más consistentes y con mayores posibilidades de incidencia real. Finalmente, como principio general la participación es un derecho y un deber y puede ser causa (por ejemplo, para corregir desequilibrios territoriales) o consecuencia y, por lo tanto, un fin en sí mismo (la descentralización se implementa para favorecer más participación, por ejemplo). Este tipo de enfoque parece el más apropiado para no encapsular y restringir demasiado a la participación y a sus diversas formas.

Como reflexión final, el análisis comparado de las cartas orgánicas permite observar que la discusión sobre transparencia y participación ciudadana ya no puede reducirse únicamente a la incorporación formal de mecanismos o herramientas.

El verdadero desafío parece radicar en definir qué modelo de gobernanza local se pretende construir, qué actores se busca integrar, con qué capacidades institucionales contará el municipio y cuál será el lugar asignado a la información, la evidencia y la transparencia dentro del proceso de políticas públicas. En un contexto donde los gobiernos locales asumen funciones cada vez más complejas y estratégicas, las cartas orgánicas aparecen no solamente como instrumentos jurídicos, sino también como lineamientos para orientar formas de desarrollo territorial, legitimidad democrática y articulación entre Estado y sociedad.



VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOUZA BREY, Luis, (2006), «El Poder y los Sistemas Políticos» en *Manual de Ciencia Política*. Tecnos, Madrid, Pp. 39-84.
- BUCKLEY, Walter, (1967, 1993), *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Amorrortu, Buenos Aires.
- EASTON, David, (1965, 1992), «Categorías para el análisis sistémico de la política», en *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel, Barcelona, Pp. 221-230.
- ECKERSELEY, Peter; FLYNN, Anthony; FERRY, Laurence y LAKOMA, Katarzyna, (2023), Austerity, political control and supplier selection in English local government: implications for autonomy in multi-level systems. *Public Management Review* 25(1), 1-21.
- FERNÁNDEZ GUELL, José, (2006), *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Reverté, Barcelona.
- GRAGLIA, Emilio y RIORDA, Mario, (2006), *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización. Un Triangulo Virtuoso*. EDUCC, Córdoba.
- GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan G. y WELCH, Eric W. (2012), «Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments», en *Public Administration Review*, Pp. 562-571.
- HAGEDORN, Thomas, (2009), «Disparidades en la recaudación municipal Argentina», en *Área Urbana*. ELCO Editores, Buenos Aires, Pp. 15-31.
- HELD, David, (1997), *La Democracia y el orden global*. Paidós, Buenos Aires.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, (2003), *Derecho Municipal*. UNAM, México.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, (2005), *El régimen municipal cordobés*. Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, (2006), *Las Violaciones a la autonomía municipal en Córdoba*. Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba.
- ITURBURU, Mónica, (1998), *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. INAP, Buenos Aires.
- KATZ, Bruce y NOWAK, Jeremy, (2018), *The new localism: How cities can thrive in the age of populism*. Bloomsbury Publishing USA, Nueva York.
- KEUFFER, Nicolas, (2018), Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), 426-447, doi: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2017-0016>



- LAS HERAS, José María, (1999), *Estado Eficiente*. Eudecor, Córdoba.
- LIPSET, Seymour Martin, (1959, 1992), «Algunos Requisitos Sociales de la Democracia. Desarrollo Económico y Legitimidad Política», en *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel, Barcelona, Pp. 113 -148.
- NORTH, Douglass, (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- NORTH, Douglass, (1994), *La nueva economía institucional y el desarrollo*. FUNDES, Bogotá.
- PARSONS, Talcott, (1966), *The social system*. Free Press of Glencoe, New York.
- TAVARES, Antonio, y CAMOES, Pedro, (2010), New Forms of Local Governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal. *Public Management Review*, 12(5), 587-608. <https://doi.org/10.1080/14719031003633193>
- VAN HOUWELINGEN, Pepijn, (2018), Local autonomy, municipal size and local political participation in Europe. *Policy Studies*, 39(2), 188-203.
- VILLAR, Antonio, (2006), *Decisiones Sociales*. Mc Graw Hill, Madrid.
- VILLEGAS, Héctor, (2000), *Finanzas Públicas*. Depalma, Buenos Aires.
- ZUCCHERINO, R. y MORENO, M., (2005), *Derecho Municipal Argentino y Comparado*. La Ley, Buenos Aires.