

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

La transformación de los concejos deliberantes: las nuevas capacidades administrativas

Fabián Brest

67

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



CUINAP | Argentina

La transformación de los concejos deliberantes: las nuevas capacidades administrativas

Fabián Brest

67

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Resumen ejecutivo

La presente videoconferencia busca servir de introducción general al ejercicio del oficio legislativo tanto para concejales/as como asesores/as, a fin de promover las instancias de capacitación necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Desgrabación de webinar

La transformación de los concejos deliberantes: las nuevas capacidades administrativas

Fabián Brest

Vicepresidente de la Corporación Antiguo Puerto Madero. Ex Vicepresidente del Concejo Deliberante de San Isidro.

Fecha: 22 de diciembre de 2020.

Enlace a video: <https://www.youtube.com/watch?v=VBSqf5ditss&t=243s>

Desgrabación: María Laura Lencinas.



Fabián Brest (FB)

Personalmente me enorgullezco en la vida de haber sido concejal. Muchas veces esos cargos de representación son de alguna manera olvidados o no son tan promocionados públicamente, pero son sumamente importantes.

Alejandro Estévez (AE), Subsecretario del INAP entre 2019 y marzo de 2021

Me prendo en esa pequeña reflexión que hiciste, introductoria, donde se demuestra lo importante. Cuando hay muchas quejas de cómo funcionan los municipios en el fondo uno dice «vamos a mejorar también los concejos deliberantes». O sea, porque no es nada más el poder ejecutivo del que hay que quejarse. El municipio es un sistema integrado, tiene un poder ejecutivo, pero tiene un poder legislativo y hay que mejorar a los dos. Hay que buscar mejorar la calidad de los dos y buscar reformas instructivas. Si hay algo que yo aprendí de años de estudiar Administración Pública es que

siempre hay reformas que uno puede hacerlas y que provocan más daños y reformas que provocan mejores efectos sobre la Administración Pública.

Por lo que te escucho hablar, vos estás sintonizado en esto, es decir «bueno, mejoremos poco a poco, hagamos que nuestros concejos deliberantes sean mejores, hagamos que nuestros municipios sean mejores». O sea, es una construcción colectiva.

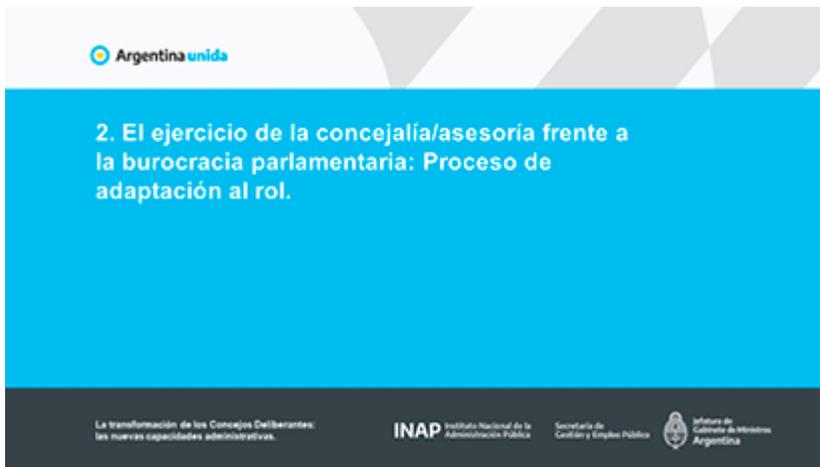
Así que Fabián, largamos con el primer tema que vos propusiste



FB: Voy a hablar en términos generales en esta charla; porque yo creo que esto va dirigido tanto a asesores en particular, pero también para aquellos que estén ejerciendo el cargo de representación, siendo concejalas o concejales en algún distrito del país o de las distintas provincias o de otros países.

Aquel que pasó, en algún nivel anterior al ejercicio de un cargo legislativo, por el Poder Ejecutivo, tal vez tenga algún tipo de herramienta que le permita llevar las tareas adelante en el Concejo Deliberante. Pero eso no significa que pueda tener para sí, en el desarrollo de su rol como concejal, las herramientas y las capacidades necesarias para la gestión legislativa.

Lo que queremos plantear, en esta primera imagen, es que una cosa es la campaña política para el desarrollo de una candidatura que finalmente te lleva a ser representante político, como concejal en un concejo deliberante. El tema es el día que fuiste elegido concejal y llegas a tu despacho y decís: «¿Y ahora qué? ¿Con qué me enfrento?». Y la verdad es que uno se enfrenta muchas veces, y por lo general a cuestiones que le son muy, pero muy ajenas.



Aquí, Alejandro, vos tenés bastante que aportar. El primer encontronazo que tenemos como asesores es con la burocracia clásica tradicional legislativa de los concejos deliberantes.

Podrán muchos aquí, que están participando de la charla, decir: «bueno, eso es relativo en mi gobierno local, en mi municipio porque nosotros iniciamos un proceso de modernización». Pero, en general, rigen hoy los términos de la burocracia tradicional, que hacen que muchas veces el trabajo del asesor y del concejal sea engorroso, en todo sentido. Desde la presentación de un proyecto por triplicado, en un papel, hasta el funcionamiento de una comisión de trabajo que debe llevar un acta. Esa acta debe estar firmada por los concejales; la emisión de un despacho en papel, la elaboración de un proyecto y todo ese tipo de cuestiones que son sumamente fundamentales y donde la tecnología juega un rol sumamente importante.

Si nosotros hiciéramos una retrospectiva, hace 20 años, en algunos municipios aún la tecnología no había entrado a los concejos deliberantes y nos seguíamos manejando con las viejas máquinas de escribir; porque ni siquiera había acceso a una computadora. Lo que hacía que muchas veces tanto el asesor como el concejal se encontrarán con esa imposibilidad de recursos. Y uno dice: «bueno, pero, ¿cuál es la importancia de esto?». Es mucha, porque, al momento de la presentación de proyectos y demás, esto juega un rol muy, pero muy importante, sobre todo en lo que después generalmente vamos a ver es como la lógica de funcionamiento del sistema administrativo del concejo deliberante para el tratamiento de los expedientes que ingresan.

Hay una frase de Séneca que recuerdo muy bien, que mencionaba un viejo dirigente del peronismo, Antonio Cafiero, a quien aprecié mucho. Esa frase decía: «para aquel que no sabe a dónde va ningún viento le es favorable». Por lo cual, si nosotros como concejales o asesores no tenemos bien en claro cuál es el tema del problema por el cual vamos a abordar algún tipo de cuestión en el ámbito municipal y no contamos con las herramientas de gestión necesarias para llevarlo adelante, se nos hace muy difícil, a

veces, poder encontrar alguna solución factible para la comunidad sobre este tipo de tema.

Argentina unida

3. Representar, legislar y controlar las tres agendas: la política, la de la comunidad y la del Gobierno local.

Responsabilidades tradicionales: Provisión de servicios, Habilitaciones, Controles y Obras Públicas.

Nuevas responsabilidades: Seguridad, Salud, Educación, Integración y ampliación de derechos, etc.

La transformación de los Consejos Deliberantes: las nuevas capacidades administrativas.

INAP Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Ministerio de Gobierno de Argentina

Lo que planteamos básicamente es cuál es el rol del asesor y cuál es el rol del concejal, porque no se puede disociar la participación de uno sin el otro. Creo que hoy más que nunca es indispensable el trabajo en equipo, tanto vos como yo, como muchos, como cualquiera que ejerce algún cargo desde el punto de vista ejecutivo. En este caso, desde el punto de vista legislativo, se necesita indispensablemente contar con un equipo que lo ayude a llevar adelante su gestión y su rol de concejal, básicamente, que es el de representar, el de legislar.

Y acá es muy importante tener en cuenta, en ese sentido, que hoy, tanto como asesores o como concejales, nos enfrentamos a tres agendas: la agenda política que traemos ya sea desde nuestra fuerza política, que fue la que nos llevó a ejercer una candidatura y un cargo como concejal o asesor del concejal; la agenda que impone la comunidad que es la que

predominantemente hoy podemos ver que es la que más presiona sobre las problemáticas; y la agenda del gobierno local. Cuando digo agenda de la comunidad, ahí podemos incluir a los medios de comunicación, para que uno no crea de que los medios no juegan ningún tipo de rol. Lo juegan en ese ámbito de la agenda desde donde los vecinos interactúan constantemente reclamando y demandando constantemente la resolución de problemáticas que anteriormente eran competencias, tal vez, de otras jurisdicciones. Hoy son competencia directa de los municipios y sobre todo de los concejos deliberantes. Entonces, son tres agendas con las cuales tanto asesores como concejales nos encontramos. Y en estas agendas a veces coinciden los temas y a veces no coinciden los temas.

AE: Entonces, acá, es como un juego de maestro de ajedrez que juega con ocho o nueve tableros al mismo tiempo. Un concejal es una persona que, por lo menos, está jugando en tres tableros de ajedrez. Por un lado, la agenda que le trajo su agrupación política; por otro lado, la gente de la agenda que le plantean los medios y la gente; por otro lado, la agenda del municipio. ¡Qué interesante!

FB: Voy a dar un ejemplo. Supongamos que uno de los puntos de la agenda política era la pavimentación de una calle, y a su vez el reclamo de la gente es un reclamo contradictorio, porque dice: «no, para qué vamos a pavimentar esa calle, en vez de pavimentar esa calle necesitamos equipar el jardín de infantes o la escuela N.º25 que queda en la esquina de la calle Seguro y 9 de Julio». Y el municipio dice «no, la prioridad para nosotros no es ni pavimentar ni y generar un proceso de mejoramiento de la escuela, sino plantear una obra pública de un túnel bajo nivel sobre la calle Roque Sáenz Peña».

Con esto me refiero a que hay que descubrir cuál es la temática prioritaria. Y uno puede defender el punto de vista político, pero también cuál es la agenda prioritaria, sobre todo, del vecino. Porque en última instancia, por más que nosotros seamos representantes de una fuerza política, en realidad, tanto asesor como concejal terminan representando al conjunto de su comunidad.

Todos sabemos que, hoy, esas demandas y esos reclamos son cada vez más inmediatos. Estas agendas son dinámicas que van transformándose. Yo casi ni diría día a día, sino hora a hora; porque muchas veces nos encontramos con problemáticas que conocemos nosotros después de la gente a través de redes sociales y demás. Entonces, este es el escenario con el cual, hoy, tanto un asesor como un concejal se encuentra.

Y a veces, las herramientas de gestión administrativa que tienen en el concejo deliberante no son las suficientes para poder darle una respuesta inmediata a este tipo de cuestiones. Y esto tiene que ver, un poco, con los dos puntos que vienen abajo de esta primera aproximación que acabamos de hacer.

En el caso de los últimos 20 años, las responsabilidades clásicas que tenían los municipios cambiaron, ya que antes tenían que ver con las habilitaciones, con la construcción de obras públicas, con los controles, la provisión de servicios. Actualmente las nuevas responsabilidades de los municipios son la seguridad, la salud, la educación, la integración. Se suman, hace 10 años, la ampliación de derechos y demás que son parte de una agenda que los municipios, al ser el gobierno de mayor proximidad y los concejales, los legisladores y los asesores los más próximos a la necesidad de los vecinos, se encuentran diariamente. Con seguridad algunos pueden pensar: «bueno, pero esas son competencias de otros niveles estatales». Sí, pero el vecino

no le va a tocar el timbre para resolver este tipo de cuestiones a otros niveles estatales, se lo va a tocar al concejal o al asesor del concejal. Y esta es una problemática que necesita, inevitablemente, tener una comprensión del punto de vista técnico, del punto de vista teórico y del punto de vista político para poder ser abordado.

AE: En el INAP estamos haciendo una investigación sobre qué es ser un buen ministro, y te hago la misma pregunta a vos: ¿Qué es ser un buen concejal? ¿Qué características tiene que tener un buen concejal?

FB: Desde mi experiencia personal yo creo que, primero, un gran amor por la vocación de servicio a los vecinos. Sabiendo que es un cargo de representación política que muchos creen que es fácil, y no lo es, es muy difícil ejercerlo y cada vez es más complejo. Tiene que estar a disposición las 24 horas y tiene que estar lo suficientemente predispuesto a recibir nuevos aprendizajes, para poder intervenir en sociedades cada vez más diversas y complejas como son nuestras comunidades municipales o asambleas vecinales. Esta es la realidad. Yo creo que en primer lugar es eso, y lo otro es, indispensablemente, construir un buen equipo de trabajo.

Hablo ya desde mi rol como ex concejal. Ninguno de nosotros hubiera podido llevar su trabajo adelante si no hubiera contado con un cuerpo de asesores que lo asista en determinadas temáticas. Te doy un simple ejemplo. Nosotros tenemos a veces, lo dije con anterioridad, tal vez aquellos que vienen de otros cargos ejecutivos o de haber hecho otro tipo de experiencias en el ámbito público, tienen tal vez una posibilidad de tener un conocimiento un poco más amplio.

Cuando vos te sentás, por ejemplo, en una comisión, como teníamos en San Isidro, de interpretación y reglamento de planificación, y te encontrás

con la necesidad de modificar el código de ordenamiento urbano. El código de ordenamiento urbano tiene una especificidad técnica en su lectura que hace que uno necesite tener algún conocimiento de arquitectura, por ejemplo, de organización, de planificación urbana, de urbanización. Y si uno no cuenta con asesores o con gente predispuesta a facilitarte ese tipo de información, le es muy difícil poder dar una opinión o plantear algún proyecto alternativo a ese o descubrir cuáles son las falencias de ese expediente a tratar.

Entonces, en ese sentido es indispensable, desde mi punto de vista, que tanto los concejales como los asesores nos sometamos a una capacitación permanente, porque, así como con nuestras comunidades y como la sociedad argentina y la sociedad global cotidianamente están sujetas a grandes transformaciones y cambios, y lo hemos visto con esta pandemia, lo mismo sucede en el microsistema que son los sistemas de los concejos deliberantes por sus concejales y asesores.

Argentina **unida**

4. Cómo gestionar y con qué instrumentos administrativos llevar adelante el tratamiento e identificación de los temas/problemas de las agendas: Comprensión, prioridades, abordajes y estrategias de negociación.

La transformación de los Concejos Deliberantes: las nuevas capacidades administrativas.

INAP Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Ministerio de Gabinete de Ministros Argentina

AE: ¿Cómo gestionar y con qué instrumentos administrativos llevar adelante el tratamiento e identificación de los temas/problemas de las agendas? ¿Cuáles son la comprensión, prioridades, abordajes y estrategias de negociación? ¿Cómo manejarnos con esas tres agendas?

FB: Era un poco lo que decíamos con anterioridad. Nos enfrentamos a estos problemas que cada vez son mucho más complejos; y que vienen sobre todo de la agenda de la comunidad, de forma inmediata, con una demanda de resolución rápida. Entonces, ahí lo que uno necesita básicamente es poder llevar adelante estos temas con el mayor conocimiento posible; y, para ello, es indispensable poder contar, en primer lugar, con información. Esto lo digo en general, todos sabemos que siempre hay una gran diferencia que es la capacidad de información. Mientras el departamento ejecutivo tiene toda la información, el concejo deliberante debe ir rebuscándosela para poder construir una matriz de datos o tener una base informativa que le sirva poder encarar distintas problemáticas. Por ejemplo, si yo quisiera tratar el presupuesto municipal al momento de aprobar, claramente toda la información del presupuesto la tiene el gobierno municipal y lo que nosotros recibimos en el concejo deliberante es, digamos, el proyecto de cálculos y recursos municipales que, a veces, tiene niveles de aperturas que no son necesarias para poder analizar las distintas políticas públicas que se llevan adelante.

Ahora, para poder abordar este tipo de cuestiones, nosotros necesitamos tener algún tipo de aproximación y de capacidades que nos permitan poder descubrir y analizar este tipo de presupuesto. Yo pensaba hace unos días, cuando me proponías esta charla, lo poco que sabemos en los concejos deliberantes, tanto concejales y asesores, acerca de los distintos enfoques que existen desde el punto de vista teórico y técnico, sobre las políticas públicas.

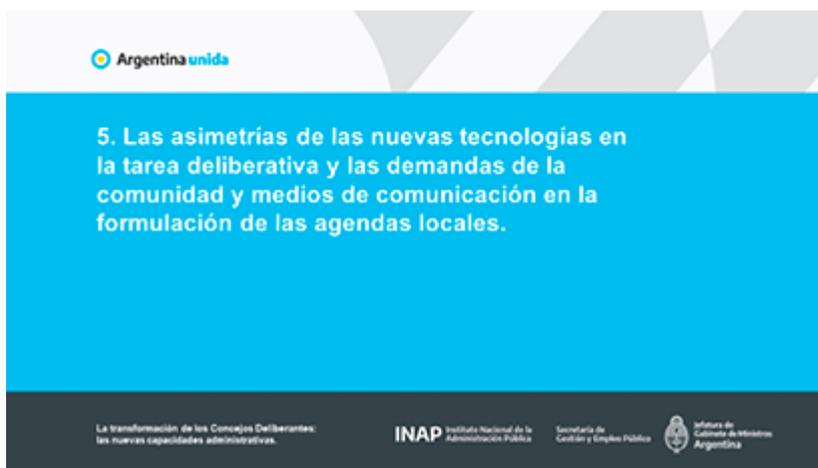
Nosotros nos encontramos en una situación de análisis de un programa dentro de un presupuesto y analizamos casi contablemente el mismo; pero en ningún momento nos ponemos a pensar en cómo fue concebida esa política pública, bajo qué enfoque, si encuadra en algunos de los enfoques del punto de vista técnico, cosas que nos podrían ayudar, casi con seguridad, a poder entender e interpretar qué es lo que se quiso hacer en el desarrollo de esas políticas públicas. Y te lo doy vuelta: del mismo modo, cuando surge algún tipo de necesidad o demanda por parte de la comunidad, cómo, desde el concejo deliberante, esos enfoques sobre las políticas públicas nos pueden ayudar para poder articular junto con los vecinos y la comunidad una política pública que sea viable para poder resolver ese problema.

Esas herramientas, esas estrategias de negociación son indispensables entre los distintos actores de la sociedad; a veces, no las podemos encontrar tan fácilmente dentro de lo que es el ámbito administrativo de los concejos deliberantes, las vamos aprendiendo, un poco, de forma comparativa como lo trabajan en otros municipios o a través de conocimientos que podemos adquirir con gente que nos asesora, o tal vez haciendo algún proceso de investigación en distintos ámbitos académicos, o lo que se desarrolla en otros municipios y demás. Básicamente, el concejo deliberante no cuenta con esa posibilidad inmediata de poder capacitarte a vos en distintos enfoques acerca del desarrollo, de evaluación y control de las políticas públicas.

Al momento de afrontar una demanda de la comunidad o una problemática específica que surge, nosotros contamos con muy pocas herramientas para poder llevar adelante la misma; y, muchas veces, lo hacemos producto de una ingeniería «tipo parche» que vamos gestionando con distintos actores que colaboran con nuestros equipos y con nuestros asesores, pero no es nada institucionalizado, formalizado.

AE: Entendido, muy bueno, muy bien lo que está diciendo. Un gran aporte para los concejales sería como una especie de manual para los diez principales problemas de un concejal, y ahí vos le explicás, frente a tal problema, qué hacer. ¿Cómo lo ves a eso, sería una buena idea?

FB: Sí, sin ninguna duda. Y también la posibilidad de poder acceder a ámbitos de capacitación y formación en distintas herramientas que son indispensables para la gestión de los concejos deliberantes, es importantísimo. Lo estoy planteando en términos generales. No estoy hablando de nadie en particular, porque seguramente muchos de los que nos están escuchando cuentan con esas capacidades y conocimientos porque se han preparado en tal sentido y demás. Pero, créanme que en algún momento de la gestión legislativa a nivel local, nos vamos a encontrar con algunas de estas cuestiones de las cuales vamos a necesitar indispensablemente de este tipo de conocimiento que por lo general carecemos.



AE: En las asimetrías de las nuevas tecnologías en la tarea deliberativa y las demandas de la comunidad y medios de comunicación en la formulación de las agendas locales es evidente la cuestión de la tecnología y la tarea deliberativa. ¿Qué pasa con esto?

FB: Es fundamental. No estoy diciendo ninguna genialidad adelante de un público tan vasto como el que está escuchando esta charla de hoy. Las nuevas tecnologías de la información y, sobre todo, las redes sociales, hoy también son una manera que utiliza la comunidad para imponer agenda a los gobiernos locales y también a los asesores y a los concejales. Nos ha pasado, a mí me ha pasado un montón de veces, y creo que a la mayoría de los que nos encontramos viendo esta charla, nos ha pasado muchas veces de encontrarnos con un problema, de habernos interiorizado del mismo a través de una red social antes de enterarnos personalmente. Y esto habla de la inmediatez y de la velocidad con la que circulan este tipo de cuestiones. Yo pensaba hace un rato, y esto lo digo no como una crítica, pero sí como una advertencia que debemos tomar en cuenta pronto como concejales, como asesores.

Hoy hay, en la Argentina, en general, una proliferación de la utilización de nuevas tecnologías en la puesta en marcha de políticas públicas. Yo creo que hay que tener cuidado porque si uno hace un relevamiento a nivel mundial, hoy, sobre la utilización de esas tecnologías o de la inteligencia artificial, esto está siendo puesto en duda. ¿Por qué? Por varias razones, y esto es muy importante que lo escuchen. En nuestro municipio, a veces, tenemos aplicaciones, plataformas que se utilizan para implementar una política pública directamente de una manera remota. ¿Cuál es la problemática? Hay dos cuestiones.

La primera tiene que ver con los datos personales que se ponen en juego cada vez que se utiliza algún tipo de aplicación o plataforma para el desarrollo de una política pública. Y la otra problemática es lo que se llama el sesgo algorítmico. ¿Qué es el sesgo algorítmico? El sesgo algorítmico es lo que sucede con quien programa o quienes programan un sistema, para un municipio, en este caso, e introduce dentro de la programación algún tipo de sesgo que termina causando algún tipo de cuestión problemática.

Ejemplo: el sistema de residencias de los Estados Unidos, que plantea el reconocimiento facial de las personas y con eso se hace el escrutinio de cada una de las personas para saber si han sido reincidentes en delitos. En función de una investigación que se hizo, se pudo descubrir, a partir de un sesgo algorítmico del programador, que después, como toda inteligencia artificial, ese sesgo se va reproduciendo cada vez con mayor profundidad debido a la cantidad de información que recibe. Era sobre la base de que cuando se realizó el programa, se colocó en una situación de mayor reincidencia a los afroamericanos; por lo cual, cada vez que escaneaban la imagen de una persona afroamericana, inmediatamente el sistema de reincidencia lo ponía como sospechoso.

Entonces, al momento de analizar las políticas públicas desde el concejo deliberante, cuando hacemos rendiciones de cuentas, cuando tomamos el presupuesto, esto es importantísimo poder evaluarlo. Es importantísimo saber que cuando el municipio, por ejemplo, con tu dinero terceriza una política pública a través de tecnología, hay que tener en cuenta que existen este tipo de problemáticas, y hay que hacerse la pregunta: ¿Quiénes manejan los datos de la gente cuando estamos llevando adelante este tipo de tecnología al ámbito de la política pública? ¿Es el municipio o es la empresa prestadora de ese servicio? Estas son discusiones que se están dando a nivel mundial. Tienen que ver con que nuestras ciudades,

producto del avance tecnológico, cada vez tienen una tendencia hacia ir al esquema de ciudades inteligentes y ciudades colaborativas. Yo sé que esto en Argentina pareciera difícil, pero nosotros vemos que hay municipios en todo el país que están adoptando capacidades tecnológicas. De hecho, yo no estoy en contra de eso, digo y advierto que cuando al momento de utilizar esto en políticas públicas hay que tener determinados resguardos. Y es indispensable que los concejales y los asesores tengamos en cuenta que la tecnología no solamente nos puede imponer temas de agenda, sino que también las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden generar en procesos decisionales de gobiernos locales este tipo de cuestiones.

AE: Aprovecho para meter un bocadillo: o sea, la tecnología no es neutral, nos estás diciendo vos, la tecnología también puede tener un sesgo. Entonces, las nuevas herramientas pueden seducir mucho, son buenas, uno puede decir; pero, también vos nos estás diciendo «sí, pero ojo que detrás puede haber un sesgo, detrás puede haber un algoritmo que te lleva a poner el acento en algo que vos no querés, lo que tiene consecuencias que no previste». Entonces, eso es un tema muy interesante.

FB: Por eso se está pensando en recomendar a nivel mundial, cosa que es muy costosa, que sean los mismos estados municipales quienes generen sus propias plataformas de políticas públicas para no recurrir a tercerizar este tipo de iniciativas de gobierno.

AE: No siempre la tecnologización implica una mejora, a veces pero no siempre la aplicación tecnológica significa un bienestar para la población. Tiene que ver hacia dónde quiere ir, cuál es el sesgo tecnológico que pueda haber, como se corrige si se descubre que hay eso.

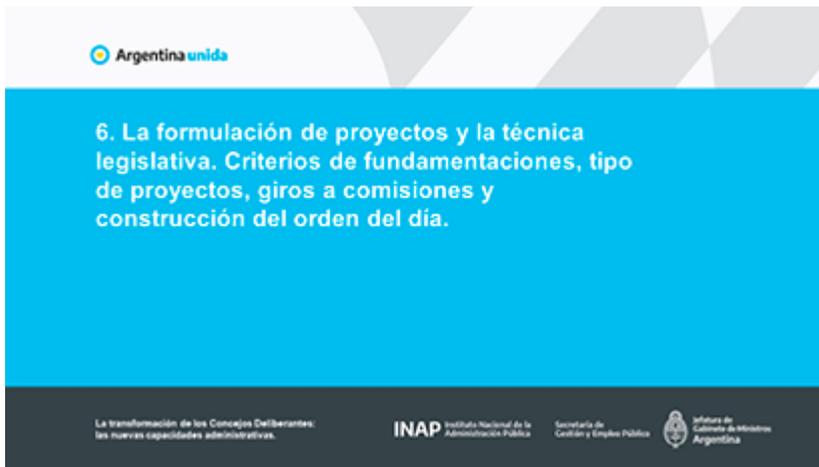
FB: Brevemente, para agregar una parte positiva, que yo creo que es muy importante desde el punto de vista tecnológico para la gestión, una cosa es la digitalización de expedientes. Pero son muy pocos los municipios que tienen los expedientes digitalizados, todas cuestiones que hacen muy difícil la tarea de concejales y asesores, de poder hacerse de esa información.

En el momento de presentar un proyecto legislativo hay muchos municipios que todavía lo hacen en papel y lo hacen por duplicado o por triplicado, según el reglamento interno. Y hay procesos innovadores.

Por ejemplo, yo estuve trabajando unos cuantos años como asesor en la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y también en el Senado de la Nación. En la Ciudad de Buenos Aires tienen una intranet en donde hay una aplicación que se llama «legislar» en la cual el legislador o el asesor puede tipear el proyecto directamente vía intranet, y ver los articulados, fundamentaciones, vistos y considerandos en los concejos deliberantes en su totalidad. Y cuando termina de realizarlo y corregirlo lo envía a intranet y el mismo sistema se lo acepta como una presentación de proyectos, por lo cual se evita el uso de papel. La firma digital está garantizada porque se hace desde la computadora o el despacho del concejal o el legislador correspondiente y demás. Todos estos procesos son sumamente importantes; por ejemplo, el centro de documentación que tiene la Legislatura de Buenos Aires es muy importante para poder llevar adelante la lectura de política comparada. Hace 20 años había una publicación en la provincia de Buenos Aires que usábamos muchos los concejales y los asesores que se llamaba «boletín legislativo», pero era todo en papel.

Hoy nosotros utilizamos mucho las redes y sobre todo internet para encontrar normas y políticas comparadas con otros municipios. Esto es indispensable y creo que en ese sentido el avance tecnológico y la

incorporación de más tecnología como «gobierno abierto», pero gobierno abierto en serio, con datos que realmente sean sustanciales para la tarea del concejal. Bibliotecas virtuales del concejo deliberante, todo lo que simplifique o facilite la tarea del legislador en términos tecnológicos es indispensable sumarlo como procesos de información tecnológica dentro de los concejos deliberantes.



AE: Decime, para la formulación de proyectos, un concejal, estas herramientas tecnológicas es evidente que los ayudan, los agilizan. ¿Cuál es tu opinión?



FB: Un poco lo que mencioné recién. Los asesores y concejales podemos tener distintas opiniones acerca de lo que voy a mencionar, pero creo que la piedra angular para el desarrollo real de un concejal es conocer a la perfección el reglamento interno del concejo deliberante. Las normas que vamos a aplicar, el reglamento interno en primer lugar y obviamente, las constituciones de nuestras provincias, la Constitución Nacional, las leyes orgánicas, el digesto municipal. Al momento de la formulación de proyectos y al momento del desempeño del rol como concejal son indispensables.

Es indispensable para poder llevar adelante la tarea de concejal, primero, conocer el reglamento interno porque el reglamento interno nos plantea qué es lo que podemos y qué es lo que no podemos hacer dentro del punto de vista de representación, de legislación, de control y sobre todo para la formulación de proyectos.

Es indispensable tener capacitaciones permanentes en técnicas legislativas. Y tal vez, la creación de un observatorio legislativo. La política comparada es uno de los proyectos que presenté en el Concejo Deliberante durante

los ocho años de mandato en San Isidro, la creación de un observatorio legislativo, precisamente para tener toda la información y poderla brindar no solamente a nuestras comunidades sino a otros municipios, que pueden acceder a la misma y puedan empezar a trabajar comparativamente.

Al momento de trabajar en los proyectos, es indispensable conocer y tener a mano el conocimiento sobre técnica legislativa. Lo digo, básicamente y rápidamente, porque cuando un proyecto llega de la manera que sea, virtualmente o en papel al secretario parlamentario o al secretario legislativo que es el que le da los giros a las comisiones de trabajo, según como esté adaptado ese proyecto va a ir a parar a una comisión de trabajo que tal vez no sea la que yo pensé al momento de escribir el proyecto. Si el proyecto no es claro en su fundamentación y en su articulado, la interpretación que hace el secretario es sobre lo que él «interpreta políticamente», por lo que la redacción es sumamente importante al momento de definir un giro.

El giro a una comisión puede dar la posibilidad de la sanción o la emisión del despacho de comisión para ser tratado en el recinto y ser aprobado o no, o puede condenarlo dentro de la comisión a no ser tratado nunca. Entonces, es indispensable que, al momento de la formulación de los proyectos, nosotros podamos tener herramientas de técnica parlamentaria para poder elaborarlo.

El trabajo en comisión también es importantísimo, porque en el trabajo en comisión es donde uno interactúa con consejeros en los distintos bloques sobre temáticas específicas de esas comisiones.

Yo soy de los que piensan que hay que ver también cómo juega el reglamento interno. Soy de los que piensan que las comisiones de trabajo son un ordenador de la sesión donde los temas a tratar, pero bajo ningún

punto de vista son las que definen que un tema va a ser aprobado o no va a ser aprobado.

Tengamos en cuenta que las sesiones siempre tienen la posibilidad y la capacidad de ser un ámbito de confirmación de este tipo de despacho, o de cambio de los mismos. Uno puede dar la discusión en las comisiones, pero seguramente también lo puede dar en las sesiones; por eso, es necesario conocer el reglamento.

En la provincia de Buenos Aires, a través de la ley orgánica de municipalidades y el reglamento interno, se puede modificar un despacho que viene de comisión porque creemos que le falta algo, o que es necesario modificarlo, o que no reunimos los consensos necesarios para poder sancionarlo de esa manera, y para eso es indispensable cambiar algunas cosas. Tener ese conocimiento del reglamento es indispensable.

Hay que tener un conocimiento integral de todas las normas. Yo presenté en San Isidro un proyecto sobre el sistema integral de reducción en el volumen de basura. San Isidro, hace unos años, tenía unos dos kilos de basura por habitante, y somos casi 300.000 habitantes.

La cantidad de basura que se emite es muchísima, por lo cual hay que trabajar no solamente en separación en el origen de la basura, sino en la reducción del volumen. Y la reducción en volumen en todo el mundo se trabaja con la separación de origen, con capacitación ambiental desde las escuelas y con este tipo de iniciativas se puede llevar ese proceso. Al momento de armar ese proyecto nosotros, desde el concejo deliberante, para poder hacer que una ordenanza sea cumplimentada por los grandes generadores de basura que son los hipermercados y los grandes comercios, descubrimos que nosotros no podíamos legislar sobre eso, sino que había

disposiciones de la Organización Panamericana de la Salud en la provincia de Buenos Aires, dos resoluciones y una ley que hacía que eso ya debían estar haciéndolo los grandes recolectores de basura y demás. Por lo cual, al momento de sentarse a construir un proyecto de ordenanza, uno tiene que tener en cuenta cuál es el objetivo y cuáles son las jurisdicciones intervinientes. Con este tipo de problemas es indispensable, vuelvo a reiterar, conocer el reglamento, saber y poder interpelar cuáles son las trabas interjurisdiccionales que pueda haber a través de las constituciones o leyes orgánicas y demás.

8. Las comisiones de trabajo: formulación de despachos y la sesión como instancia de consenso o espacio de cambio en las decisiones.

La transformación de los Consejos Deliberantes: las nuevas capacidades administrativas.

INAP Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Ministerio de Gobierno de la Nación Argentina



AE: Construcción de espacios con diversos actores políticos, sociales, sectoriales y de la comunidad, como así también concejales/concejales y asesores y asesoras en red, para interactuar y articular experiencias sobre la tarea deliberativa local. Te pido una reflexión sobre esto.

FB: Esto es fundamental, lo anticipé hace un rato. La tarea del concejal no puede remitirse solamente al trabajo dentro del concejo deliberante, sino que tiene que salir hacia afuera, y ese salir hacia afuera implica necesariamente poder articular con distintos actores empáticamente que pueden ser funcionales a la resolución de un problema específico, o que pueden provenir de ellos mismos, o de un problema que se presente en función de una actividad que uno tiene en su agenda política, o que es parte de la agenda del gobierno local, pero que uno tiene una interpretación totalmente distinta y que puede encararla de una forma diferente. Con lo cual esta articulación con los distintos actores relevantes de la sociedad es sumamente indispensable, poder recabar experiencias con concejales o asesores de otros distritos.

Esto de construir una base de asesores en red nos permite poder estar interconectados constantemente para compartir experiencias, no solamente dentro de los distritos, o los municipios, o los gobiernos locales donde nosotros interactuamos, sino también con lo que está sucediendo con otros municipios.

San Isidro forma parte de lo que se llama la Región Metropolitana Norte. Entonces, lo que sucede en el municipio de Vicente López, Tigre y San Fernando tarde o temprano va a repercutir en San Isidro, en términos de demandas, reclamos o soluciones de problemáticas, por lo cual es indispensable que tanto asesores como concejales y concejalas estemos interactuando constantemente. Es sumamente importante construir una red de experiencias que nos permita poder transferir este tipo de informaciones. Es importantísimo para el desarrollo de nuestra tarea y para el mejoramiento de la calidad de vida de nuestras comunidades.

AE: Nosotros, en el INAP, estamos investigando y aplicando un tema que se llama «comunidad de práctica», es idéntico a lo que vos estás diciendo. La «comunidad de práctica» es un grupo de gente que comparte problemas, diagnósticos, espacios. Ahí hay un saber acumulado, y esa gente tiene que reflexionar, que es lo que vos estás diciendo acá.

Me están escribiendo los investigadores del INAP que se dedican a estos temas, como Graciela Silva y Norberto Vázquez, me dicen: «eso es la comunidad de práctica, es un grupo de gente que tiene que reflexionar, interactuar, sacar ideas, proyectos». Es muy interesante este punto que vos estás exponiendo acá, porque es una forma de hacer avanzar el concejo deliberante. Es una comunidad de práctica, hay una comunidad de actores. Entonces «muchachos, veamos qué sabemos en conjunto, veamos qué

aprendemos en conjunto, veamos en qué fracasamos en conjunto». Esto es una forma de aprendizaje.

FB: Seguramente algunos de los que nos están escuchando lo estén aplicando. Y si uno toma como parámetro esto que mencioné al principio, que nos enfrentamos a desafíos, la pandemia es el mejor ejemplo de lo necesario que son este tipo de nuevas capacidades; porque ha descubierto un montón de cuestiones desde el punto de vista institucional en los concejos deliberantes. Hizo parte de las agendas reales que tenemos que tratar. Yo no digo que no se esté haciendo, yo digo que hay que institucionalizarlo, hay que convertirlo en parte de nuestro rol como asesores y como concejales; y llevarlo adelante, porque es indispensable.

Argentina unida

10. La capacitación permanente es esencial para todas las concejalas y todos los concejales y cuerpo de asesoras/ asesores.

La transformación de los Concejos Deliberantes: las nuevas capacidades administrativas.

INAP Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Ministerio de Gobierno de las Provincias de Argentina

AE: La capacitación permanente es esencial para todas las concejalas y concejales y cuerpo de asesoras/asesores. Te pido una reflexión, por favor.

FB: A mí me parece que es fundamental que tanto asesores como concejales estemos dispuestos, durante los cuatro años de mandato que tengamos, o como sea el régimen en otros municipios o gobiernos locales del país o de otros países. Es indispensable que nosotros tengamos en cuenta que nuestra tarea hoy ante la existencia de comunidades en constante proceso de cambio de estar constantemente capacitados y adquiriendo espacio de formación. Algunas ya las mencioné. Creo que hay que adquirir capacitación en técnicas legislativas; en técnicas presupuestarias; en la elaboración, seguimiento y evaluación de políticas públicas; en los procesos de interacción y articulación con nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; en cómo iniciar procesos innovadores para la digitalización de expedientes; circuitos legislativos para la elaboración de proyectos; la articulación de esquemas informáticos que nos permitan, a través de una plataforma de intranet, poder subir nuestros propios proyectos sin pasar por todo ese proyecto de papelización de la antigua burocracia.

Creo que hay tres momentos que son importantísimos, en un año, para un concejal, que son el momento de plantear el presupuesto, el momento de tratar la ordenanza fiscal impositiva, el momento de tratar la rendición de cuentas. En esos momentos nosotros tenemos que tener las herramientas de gestión necesarias para ocupar dentro de nuestro rol de concejales que es el de representar a nuestros vecinos, pero también debe representar a la administración y ser parte de la administración. También el de legislar, de saber cómo y cuándo hacerlo y cómo responder a las demandas crecientes, complejas y diversas e inmediatas de nuestra comunidad, y el de controlar los actos del gobierno.

Si nosotros no tenemos herramientas y nuevas capacidades, no estamos formados o capacitados en ese tipo de cuestiones que van surgiendo de las nuevas temáticas y problemáticas, como hemos mencionado a lo largo

de esta charla. Es muy difícil poder ejercer esa facultad de control que cada uno de nosotros tenemos como obligación para llevar adelante.

AE: La charla fue muy linda porque la gente fue preguntando; era cómico, porque vos, a medida que llegaban las preguntas, es como que las ibas respondiendo. Eso fue lo que estuvo ocurriendo.

Te mandó un saludo Andrea Santángelo, dice que le pareció muy clara tu exposición. Ernesto Verón preguntó sobre si es necesaria la capacitación de los concejales y cómo, y lo respondiste. Graciela Silva te hizo una observación sobre las comunidades de práctica y también lo respondiste.

Yo te quisiera hacer una pregunta: ¿Qué es ser un buen asesor de un concejal? ¿Qué tiene que tener un buen asesor y qué tiene que tener un buen administrativo de un concejo deliberante?

FB: En primer lugar, un asesor tiene que tener en cuenta que su responsabilidad es muy parecida a la de un concejal. Tiene la obligación de poder anticipar los temas, para el concejal es muy importante tener asesores que puedan anticipar los temas de agenda, poder ver las prioridades. Generalmente eso ocurre muchas veces cuando el asesor también cumple su rol como militante político y extrae información de la comunidad, producto de su militancia. Y nos ofrece esa información, pero además le agrega la capacidad de transformarla en un expediente legislativo, en un proyecto, en una propuesta sobre una problemática.

Creo que un buen asesor tiene que tener este tipo de características, tiene que tener esa cercanía y empatía no solamente con el concejal y con el cuerpo empleados del concejo deliberante, sino sobre todo esa empatía necesaria en la problemática de los vecinos.

Y también, seguramente, poder contar con las herramientas de gestión y de capacitación administrativa que le permitan desempeñar su cargo en las sesiones. En el caso de quienes ejercen algún cargo administrativo en los concejos deliberantes es algo similar a lo de los asesores, sin tener en cuenta que tal vez no tienen las responsabilidades de lidiar todos los días con la problemática de los vecinos y con el hecho de trabajar conjuntamente con un concejal. Ellos lo hacen generalmente para todos y con todos los concejales, ahí sí también se necesita formación y capacitación para poder adaptarse a los nuevos procesos innovadores que reclaman estos nuevos tiempos.

Yo sé que, a veces, no es fácil, es muy difícil, porque sé que muchas de las cosas que hoy he mencionado, en términos generales, son complejas de llevar adelante porque entiendo que algunos gobiernos locales o algunos concejos deliberantes tienen mayores o menores recursos que otros para poder implementar este tipo de procesos.

Creo que con organismos como el Instituto Nacional de la Administración Pública, que vos dirigís, pueden tal vez iniciarse procesos cualitativos muy, pero muy importantes que acompañen estos procesos de transformación que constantemente se están dando en los concejos deliberantes. Creo que cada vez van a ser mucho más rápidos y mucho más exigentes, con lo cual se convierte en indispensable que esas instancias de capacitación permanente en la gestión se desarrollen lo más rápidamente posible.

AE: Una pregunta más que yo te quiero hacer. A los municipios también se les cuele la agenda global, por ejemplo, a los concejales les aparece el padre de un chiquito que le dice: «¿Qué está haciendo con el cambio climático?» y vos decís «la pucha», se te puede pedir una reflexión de eso. ¿Se les filtra esta agenda global a los concejales en la calle?

FB: Yo provengo de un distrito donde tal vez las prioridades y las problemáticas que se planteen tengan que ver más con los desafíos de desarrollo sustentable, en muchas de esas cuestiones, que con otras, de acuerdo a su perfil socioeconómico.

En San Isidro, por ejemplo, la defensa de los espacios públicos y verdes es algo que está fuertemente interiorizado en la comunidad de todas las localidades del distrito. Este pensamiento de que el cemento no le gana a estos espacios públicos es toda una cuestión.

El cambio climático nos afecta a nosotros, con un nivel de lo que denominan, en términos urbanísticos, *gentrificación*, que es el empobrecimiento de sectores fabriles, que antes tenía el distrito de San Isidro, que hoy se han convertido en nuevos enclaves inmobiliarios. Lo que han hecho que en localidades donde antes había una baja densidad hoy haya una alta densidad poblacional.

Esto genera una mayor provisión de servicios públicos y hace que en los momentos de lluvia, en abril y mayo, muchas de las calles de San Isidro se vean anegadas, producto del cambio climático, por un lado, pero también producto de estos procesos de nuevas urbanizaciones que van aumentando la capacidad habitacional y de densidad de población. Esto hace que se dificulte, aún más, la posibilidad de absorción del suelo, anegando a gran parte del distrito.

Estas son cuestiones que son parte de la agenda, por lo menos hasta que yo cumplí mi último año, el año pasado, en diciembre, en San Isidro. Seguramente que las concejales y los asesores que nos están escuchando hoy, en cada uno de sus distritos, pueden plantear como estos aspectos globales impactan fuertemente en alguno de ellos.

AE: Fabián, otra pregunta te quiero hacer, dado que vos estuviste en la función de concejal. Siempre el ciudadano promedio está enojado con la política. ¿Qué tan agradecida o desagradecida está la ciudadanía después cuando te ven por la calle? El trato de la población en general hacia sus figuras políticas.

FB: Yo te lo voy a plantear de esta manera, en términos generales, sabiendo que pueden estar participando concejales y asesores de distritos pequeños, donde la relación de proximidad es mucho más pequeña y es casi de vecindad. Se conocen por la cantidad de habitantes, se conocen prácticamente todos.

Yo soy de una ciudad donde hay más de 300 mil habitantes, por lo cual, la información que tiene la gente acerca de nuestras tareas no es tanta. Sí tienen conocimiento de que existe un concejo deliberante, que actúa en función de determinadas reglas y determinadas normas que son ordenanzas y demás. Pero por ahí a veces tienen una visión difusa de nuestro desempeño personal.

A mí, la verdad que, personalmente, me ha tocado, no sé si tanto de desaprobación. Siempre hay gente que no está de acuerdo con lo que llevaste adelante como concejal o con lo que pensás políticamente.

Los dos mandatos que me han tocado como concejal los he llevado con mucho orgullo. He recibido cariño de un sector de los vecinos, sobre todo de mi localidad; soy oriundo de Villa Adelina. De mi localidad he recibido siempre algún tipo de aliento y espaldarazo por la tarea desempeñada. Insisto, el municipio es tan grande, no es fácil poder recordar quién y cuál es tal o cual concejal, y qué está haciendo.

Algunos podemos trascender con algún tipo de iniciativa, pasar la barrera del concejo deliberante a través de los medios de comunicación zonales, que juegan un rol muy importante y eso te da mayor visibilidad.

Por ejemplo, uno puede tener trascendencia con algún tema, pero a veces esos temas son tan controversiales que hay gente que está de acuerdo con vos y hay gente que no está de acuerdo con vos. Se da más en los municipios más chicos esa relación casi directa de conocimiento que en los municipios más grandes que se conocen muy poco de cada uno de nosotros y de las tareas que desarrollamos.

Acá hay un trabajo indispensable de información, nosotros creemos que los vecinos tienen que tener en cuenta que muchas de las decisiones cotidianas con las cuales se encuentran diariamente son tomadas por el intendente, pero su mayoría son tomadas por el concejo deliberante. Por ejemplo, establecer mecanismos de participación ciudadana como audiencias públicas, presupuestos participativos y demás; sería importantísimo para poder achicar esa brecha que muchas veces existe.

AE: Nos escribió Lautaro Sánchez, creo que es concejal de Vicente López. Él te agradece la charla, dice que es muy buena. Te hace una pregunta ¿Qué hacer cuando uno pertenece a un al bloque opositor? ¿Cómo generar consensos para que las cosas funcionen?

FB: Le agradezco la pregunta a Lautaro. No es fácil porque a veces depende muchísimo de la relación de fuerzas que existe en el concejo deliberante. A veces, los oficialismos tienen, con respecto a las oposiciones, mayorías que son bastante importantes. Entonces, esos consensos son casi innecesarios porque la oposición, salvo hacer sus planteos a favor o en contra de determinada política que va a llevar el concejo deliberante, al momento

de la votación siempre se va a terminar imponiendo la voluntad de una mayoría absoluta.

Cuando los concejos deliberantes son un poquito más equilibrados, existe esa posibilidad de establecer consensos. Eso está pasando hoy en el concejo deliberante de San Isidro. Desde hace unos años, tanto oficialismo como oposición tienen que establecer consensos constantemente, porque hay una equiparación entre oficialismo y oposición.

También es cierto que muchas veces la oposición necesita, sobre algunos temas, construir algún tipo de agenda, más allá de las diferencias ideológicas que se puedan tener, pero siempre teniendo prioridad en la solución de la problemática del vecino. Poder construir sobre algunos temas una agenda que le permita a esa oposición abroquelarse de manera que obligue a los oficialismos a poder construir consensos. Eso a veces se logra, a veces no se logra, pero bueno también es parte del arte y la ciencia de la política o de gobernar. No es fácil, pero creo que se puede lograr.

Nosotros, en San Isidro, lo hemos logrado durante los últimos años, hemos vivido épocas de mayoría abrumadora del oficialismo, en donde nosotros teníamos casi un rol duro de oposición, donde planteábamos nuestras diferencias.

En la provincia de Buenos Aires hay grandes consensos sobre temas que cruzan transversalmente a las comunidades y que no son de mucha discusión; por ejemplo, un bache, o un lomo de burro con cordón cuneta, una reparación del bache, la realización de una obra de mantenimiento de una escuela. Este tipo de cuestiones generalmente son tratadas con rapidez en las comisiones de trabajo y son aprobadas rápidamente en las sesiones casi con unanimidad.

Pero, con los grandes problemas que tratan los municipios como los que mencioné antes, código de ordenamiento urbano, presupuesto, espacios verdes, rendición de cuentas y demás, ahí los consensos se hacen mucho más difíciles.

AE: Perfecto. Fabián, ¿algo más que quieras agregar? Realmente fue muy productiva la charla. Recibimos preguntas muy interesantes, se vio por la gente como participó. Para mí es un gusto haber contado con tu presencia.

FB: Quiero agradecerte por esta invitación que me has hecho, sinceramente para mí es muy importante.

Sabés que en algún momento a mí me tocó, no estar en tu lugar, pero he participado del INAP a partir de la Escuela Nacional de Gobierno, soy egresado de la segunda promoción en el año 1997. Después, me tocó representar a mi fuerza política dentro de la Escuela Nacional de Gobierno, es una experiencia muy interesante, y algo muy parecido a lo que estamos hablando, porque lo que pensaba en ese momento, en la Escuela Nacional de Gobierno era un poco esa idea weberiana del técnico y el político, de cómo poder fusionar en una misma personalidad en el ejercicio de un cargo ya sea ejecutivo, de representación, esas dos esferas que son tan importantes para llevar adelante cualquier función pública o de representación.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 - N.º 67 - 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro Solano

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Juan A. Sala Clara

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Junio 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina