



# La participación ciudadana en la ciudad de Salta: estado de situación y propuestas de mejora<sup>1</sup>

Citizen participation in the city of Salta: status and proposals for improvement

Jesús Rodolfo Bertrés, Agustina Mendoza Videla  
y María Cecilia Rodríguez Rufino<sup>2</sup>

## Resumen

Los mecanismos de participación ciudadana constituyen herramientas fundamentales de todo sistema democrático, especialmente en los municipios; ya que configuran la comunidad política a la que se incorporan las personas. Sin embargo, en los hechos, a pesar de encontrarse previstos en las cartas magnas y ordenanzas municipales, muchas veces ellos no son efectivamente implementados. Es por ello que, con esta investigación, nos propusimos abordar la recepción normativa de los mecanismos de participación ciudadana y su efectiva implementación en la gestión pública local del municipio de la ciudad de Salta, a los fines de elaborar propuestas superadoras.

**Palabras clave:** democracia - ciudadanía - participación ciudadana - municipios

## Abstract

Citizen participation mechanisms are fundamental tools of any democratic system, especially in municipalities; since they shape the political community to which people belong. However, in fact, despite being provided for in the constitutions and municipal ordinances, they are often not effectively implemented. That is why, with this research, we set out to address the normative reception of citizen participation mechanisms and their effective implementation in the local public management of the municipality of the city of Salta, in order to develop proposals for their improvement.

**Keywords:** democracy - citizenship - citizen participation - municipalities

## Derecho/ Artículo científico

Citar: Bertrés, J. R.; Mendoza Videla, A.; Rodríguez Rufino, M. C. (2023). La participación ciudadana en la ciudad de Salta: estado de situación y propuestas de mejora. *Omnia. Derecho y sociedad*, 6 (2), pp. 31-52.

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto de investigación "Los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal de la ciudad de Salta", aprobado por Resolución Rectoral 1220/21 de la Universidad Católica de Salta. Participaron de la investigación el Esp. Jesús Rodolfo Bertrés (Director); la Esp. Agustina Mendoza Videla; la Esp. María Cecilia Rodríguez Rufino; el Mg. Juan Manuel Paredes y el Mg. Hugo Cabrera Carrasco.

<sup>2</sup> Universidad Católica de Salta.

## INTRODUCCIÓN

Con la reforma constitucional del año 1994 y la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos al bloque de constitucionalidad, la participación ciudadana en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) adquirió una relevancia significativa, consagrándose como un derecho esencial en nuestro sistema democrático. Tanto es así, que nuestra Constitución nacional hace referencia a ella, regulando diversos mecanismos que permitan su ejercicio, en los artículos 39, 40 y 42.

Existen, además, otros documentos internacionales de relevancia, mucho más específicos, como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Dicha carta fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Lisboa (Portugal), en 2009, y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril (Portugal) en diciembre de ese mismo año.

Uno de los objetivos establecidos en la Carta es el de definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública (epígrafe 1). En los términos de la Carta, la participación ciudadana en la gestión pública contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social y es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas en la declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), insta a

los Estados a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” (objetivo 16). Asimismo, este ODS enuncia, entre otras, a las siguientes metas:

“16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”. Y “16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.

También merece destacarse a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), una iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, luchar contra la corrupción y mejorar los servicios públicos. Nuestro país adhirió a esta alianza en el año 2012 e implementó diversos planes de acción de gobierno abierto, los cuales incluyen iniciativas referidas a la participación ciudadana.

A su vez, las constituciones provinciales, en consonancia con lo establecido en el artículo 5.º de la Constitución nacional y bajo el sistema representativo republicano y de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de nuestra carta magna, establecen mecanismos de participación —receptados luego en las cartas orgánicas municipales— y dotan de autonomía a los municipios para su reconocimiento y aplicación.

La Constitución de la provincia de Salta establece en su artículo 176 inc. 13, entre las competencias del municipio, la de promover “(...) en todos los niveles de la vida del Municipio de distintas formas y canales de participación de los vecinos, entidades intermedias y Gobierno municipal”.

De esta manera se evidencia que los mecanismos de participación ciudadana constituyen

herramientas fundamentales de todo sistema democrático, no solo porque legitiman el ejercicio del poder, sino porque además se constituyen en un importante elemento de control y en un aspecto inherente a la gobernabilidad para la sustentabilidad.

Siendo los municipios un estamento de singular importancia en la organización política, puesto que representan la primera comunidad política, constituyen el ámbito propicio para el ejercicio de la participación ciudadana y del pluralismo.

Es por ello que, con la presente investigación, nos propusimos abordar la recepción normativa de los mecanismos de participación ciudadana y su efectiva implementación en la gestión pública local del municipio de la ciudad de Salta.

## **METODOLOGÍA**

Se desarrolló una investigación de tipo exploratoria, cuyo objetivo principal fue analizar la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal de la ciudad de Salta. Dicho análisis estuvo enfocado en las experiencias y prácticas de la gestión del Gobierno municipal en sus distintas áreas.

Para ello, se adoptó un enfoque cualitativo, utilizando como técnicas de recopilación de datos el análisis documental (cartas municipales, ordenanzas, decretos y resoluciones administrativas) y las entrevistas semiestructuradas a referentes gubernamentales y de la sociedad civil.

El relevamiento de la normativa se realizó mediante la indagación del Boletín Oficial de la Municipalidad de Salta, el digesto del Concejo Deliberante de la ciudad de Salta y demás información proporcionada por la Secretaría Legislativa del Concejo Deliberante.

De manera complementaria a la indagación normativa se realizaron entrevistas a funcionarios del Concejo Deliberante de la ciudad de Salta y del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM), en las cuales se abordaron tres cuestiones fundamentales:

1. Funciones y competencias del órgano.
2. Recepción e implementación de mecanismos de participación ciudadana.
3. Dificultades y oportunidades que presentan estos mecanismos.

Fueron entrevistados los siguientes funcionarios:

- Darío Madile, presidente del Concejo Deliberante.
- Matías Hessling, subsecretario de Contenidos, Participación Ciudadana y Asuntos Estratégicos de la Municipalidad de Salta.
- Jacquelin Cobo, subsecretaria de Promoción Social.
- Mauricio Urquiza Karanicolas, director de Promoción Social.
- Paola Estrada, subsecretaria de Juventud.
- Gabriela Gaspar, subsecretaria de la Mujer.
- Emilia Sanín, coordinadora de Mesas de Trabajo en Turismo.
- Federico Dada, coordinador de Movilidad Ciudadana.

Además, se realizaron entrevistas a dos referentes pertenecientes a la sociedad civil, a los fines de conocer sus apreciaciones sobre la temática y sus experiencias en la relación con los órganos de gobierno municipales. Con ellas se procuró realizar una primera aproximación con este sector, puesto que no se consideran en este trabajo de investigación las instancias de participación autónomas (o informales) según PrietoMartín (2010).

A los fines de la investigación resultó necesario adoptar un concepto determinado de participación ciudadana, el cual se desarrolla a continuación.

## BREVES NOCIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Definir la participación ciudadana puede resultar un ejercicio complejo, pues se trata de un concepto polisémico que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula con diversas categorías teóricas provenientes de distintas disciplinas, tales como la ciencia política, la ciencia jurídica o la sociología, muchas veces en abierta contradicción.

A los fines de este trabajo optamos por una definición amplia, por lo que se considerará que la participación ciudadana incluye todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente (de forma individual o colectiva) con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo (Font y Blanco, 2006).

Julio Rodolfo Comadira (s.d.) indica que para que la participación pueda ser considerada un principio dotado de valor jurídico, este debería construirse con criterio estrictamente técnicojurídico y superador de su concepción etimológica, más bien útil para una elaboración social y política. Así, es preciso desvincular la idea participativa de toda connotación ideológica.

En un sentido estrictamente técnico, se puede señalar que el ciudadano puede tomar

parte en el ejercicio de la función administrativa del Estado actuando de diversos modos durante el procedimiento administrativo que conduce a la emisión del acto, sea sin incorporarse a la estructura administrativa (participación procedimental), o bien desde su inserción en esta de forma circunstancial o permanente (participación orgánica).

Desde esa perspectiva, Comadira distingue dos especies de participación. La primera, que podría denominarse participación tutelada o participación propiamente dicha, se configuraría cuando el ordenamiento jurídico otorga al administrado el derecho, exigible en sede administrativa y judicial, de tomar parte como colaborador en el ejercicio de la función administrativa, sea en el procedimiento previo a la emisión del acto (entendido este en sentido lato) y cualquiera sea la modalidad que su actuación asuma, sin que ella importe la integración a la estructura administrativa (participación procedimental); sea, en cambio, a través de su inserción, ocasional o permanente, en dicha estructura (participación orgánica).

La segunda, denominada participación de otorgamiento discrecional, se daría cuando el ordenamiento contempla la posibilidad de que el administrado colabore en el ejercicio de la función administrativa, por medio de cualquiera de los dos modos indicados (procedimental u orgánico), pero solo como una

Clasificación participación ciudadana por Comadira			
Según la modalidad		Según el grado de exigibilidad	
Participación procedimental	Participación orgánica	Participación tutelada	Participación discrecional
<i>Sin incorporación a la estructura administrativa.</i>	<i>Incorporación a la estructura administrativa de manera circunstancial o permanente.</i>	<i>El ciudadano tiene un derecho exigible de colaborar en la función administrativa.</i>	<i>La participación es decisión de la autoridad administrativa.</i>

Figura 1. Clasificación participación ciudadana por Comadira (s.d.).

alternativa de decisión discrecional para la autoridad administrativa y sin que esta tenga más obligación que la de fundar su negativa cuando mediere una petición del particular.

En una línea similar, PrietoMartín (2010) identifica dos grandes grupos de mecanismos de participación: la participación administrativa (o auspiciada) y la participación autónoma (o informal). La primera comprende aquellos casos en los que son los poderes públicos los que permiten o incluso propician que los ciudadanos y sus colectivos influyan en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas. Es esta una participación promovida “desde arriba”, pues acontece casi siempre por iniciativa de las instituciones de gobierno, y dentro de los márgenes y procedimientos que dichas instituciones establecen por medio de leyes y de reglamentos. Es por ello que la mayor limitación de este tipo de participación proviene precisamente de su habitual subordinación a los intereses electorales, políticos y gremiales de los dirigentes políticos y administrativos, que sin apenas esfuerzo pueden suspender o volver inoperantes los mecanismos de participación administrativa.

Este tipo de participación, a su vez, se divide en participación orgánica, procedimental y especial. Así, esta presenta un carácter orgánico cuando los participantes han de integrarse en organismos públicos especiales, como consejos o comisiones. La participación administrativa tiene, por contra, un carácter procedimen-

tal cuando lo que se habilita son mecanismos y procedimientos que permiten a los ciudadanos elevar sus opiniones y que estas sean consideradas de cara a alguna decisión, sin que sea precisa su integración en un organismo público. Esta puede ser regular u ocasional. Por último, los denominados procesos participativos especiales se caracterizan por combinar elementos orgánicos y procedimentales. Son convocados por el gobierno, con carácter excepcional, y tanto su objeto como su nivel de complejidad varían enormemente, pudiendo abarcar desde una modesta consulta ciudadana para la reforma de una plaza hasta espacios complejos y altamente institucionalizados, como las asambleas deliberativas.

La participación autónoma se refiere, en cambio, a una participación que surge “desde abajo”: es la ciudadanía la que, ya sea a título personal o a través de sus asociaciones, y sin que medie una convocatoria o autorización desde las instituciones públicas, plantea a las autoridades sus demandas y propuestas. Lo hace, además, en aquellos términos que se estiman oportunos, que podrán exhibir un carácter más colaborativo o más beligerante según cuál sea el contexto en que acontezcan. El mayor problema de este tipo de participación proviene de su carácter informal y de la escasez de recursos financieros y humanos que caracterizan a sus impulsores, volviéndola poco sustentable: se activa normalmente como reacción ante un problema grave y raras veces consigue mantenerse activa hasta su resolución.

Clasificación participación ciudadana por Prieto-Martín				
Participación administrativa (o auspiciada)			Participación autónoma (o informal)	
Participación procedimental	Participación orgánica	Procesos participativos especiales	Colaborativa	Beligerante
<i>Decisoria - consultiva - de control Ocasional - regular</i>			<i>De base asociativa - personal</i>	

**Figura 2.** Clasificación participación ciudadana por Prieto-Martín (2010).

A los fines de la presente investigación, se adoptó la noción amplia de participación ciudadana (Font y Blanco, 2006), entendida como la actividad de los ciudadanos cuya intención es influir en las políticas públicas y en las decisiones de gobierno. Este criterio se condice con los preceptos de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009).

A su vez nos centraremos en mecanismos que cumplan con los criterios técnicojurídicos descriptos por Comadira y los correspondientes a la “participación administrativa” de PrietoMartín. Por lo tanto, se analizarán aquellas acciones y mecanismos promovidos por órganos administrativos y de gobierno del municipio de Salta.

Adoptada una definición de participación ciudadana, se procedió a la indagación de la normativa respectiva.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU RECEPCIÓN NORMATIVA EN LA CIUDAD DE SALTA

A partir de la normativa analizada se identificaron cuatro mecanismos de participación ciudadana:

**1) Centros vecinales:** constituyen una asociación voluntaria de ciudadanos que se involucran principalmente en cuestiones urbanas para promover el progreso y el desarrollo de las condiciones de vida barrial. En el ámbito municipal cumplen un rol destacado como medio de canalizar la participación de los vecinos en los asuntos comunitarios. Los centros vecinales se encuentran de manera expresa en el capítulo VII de la Carta Orgánica Municipal de la Municipalidad de Salta (Ley 6534) y reglamentados por Ordenanza 5844, sancionada por el Concejo Deliberante de la ciudad de Salta

Los artículos 76.º y 77.º de la Carta Orgánica Municipal, y el artículo 33 de la Ordenanza 5844 establecen que los centros y consejos vecinales constituyen instituciones de asesoramiento y consulta sobre el estado y necesidades del barrio, teniendo entre otras las siguientes funciones:

- Peticionar a las autoridades en asuntos de sus respectivos intereses y proponer las medidas que crean oportunas;
- Participar con voz en las comisiones permanentes y especiales del Concejo Deliberante, en los problemas inherentes a su zona, cuando estas comisiones lo consideren necesario;
- Emitir opinión sobre el cumplimiento y la ejecución de obras y servicios públicos esenciales;
- Informar y asesorar al intendente y al Concejo Deliberante sobre el estado y necesidades del vecindario;
- Desarrollar con el municipio actividades de fomento en lo cultural, asistencial, educativo, deportivo, edilicio y cualquier otra actividad de bien público dentro del área territorial que le corresponda;
- Transmitir al Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) y al Concejo Deliberante, de acuerdo con la naturaleza del asunto, las necesidades y los problemas de los vecinos, como así también las propuestas de soluciones, comunicando los recursos materiales y humanos disponibles a tales efectos;
- Participar, cuando la municipalidad los convoque, en los órganos de consulta y asesoramiento a crearse para el estudio de problemas en sus zonas de influencia;
- Asegurar y desarrollar, coordinadamente con el municipio, políticas juveniles y transmitir al Concejo Deliberante problemáticas y necesidades vinculadas a los jóvenes con posibles soluciones;

Así, desde el aspecto normativo, los centros vecinales constituyen un canal óptimo para la promoción de la participación ciudadana.

**2) Iniciativa popular:** en concordancia con la Constitución nacional y la provincial, la Carta Orgánica Municipal de la Municipalidad de Salta recepta en el artículo 111.º el instituto de la iniciativa popular, disponiendo que “los ciudadanos que representen, como mínimo, el dos por ciento del electorado municipal, podrán presentar proyectos de ordenanzas, siempre que no importen derogación de tasas, derechos, aranceles, contribuciones y gravámenes o dispongan la ejecución de gastos no previstos en el presupuesto”.

El instituto se encuentra reglamentado mediante Ordenanza 13972, sancionada por el Concejo Deliberante de la ciudad de Salta en el año 2010 (veintidós años posteriores a la aprobación de la Carta Orgánica Municipal).

Para el ejercicio del derecho y la presentación por escrito de un proyecto se deben reunir los siguientes requisitos:

- a) El proyecto debe estar redactado en forma clara y de conformidad con lo dispuesto por el reglamento interno del Concejo Deliberante;
- b) El proyecto debe contar con una fundada exposición de motivos;
- c) Debe contarse con la rúbrica de cinco (5) promotores de la iniciativa ante el Concejo Deliberante;
- d) Deben presentarse planillas de firmas certificadas de los electores que avalan el proyecto, las que deberán estar certificadas por autoridad policial o escribano público o autoridad administrativa, que el Concejo Deliberante determine al efecto;
- e) Las firmas de los peticionantes no pueden tener una antigüedad superior a los doce

(12) meses de antelación a la fecha de presentación del proyecto.

Ingresada la iniciativa y habiendo adquirido estado parlamentario, el presidente remite el proyecto a la comisión pertinente. La comisión asignará al expediente el trámite ordinario previsto por el reglamento interno. El Concejo Deliberante en pleno debe tratar el proyecto dentro de los noventa días corridos de presentado.

La norma también dispone que deberá publicarse dentro de la página *web* del Concejo Deliberante el listado de suscriptores a los fines de la debida publicidad.

**3) Referéndum:** en concordancia con la Constitución nacional y la provincial, la Carta Orgánica Municipal de la Municipalidad de Salta recepta en el artículo 113.º el mecanismo del referéndum, disponiendo que “las cuestiones de gobierno y el mantenimiento, reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, podrán ser sometidas a la consideración del cuerpo electoral, mediante referéndum”. La validez y la eficacia del referéndum requieren:

- a) Convocatoria al cuerpo electoral dispuesta por ordenanza;
- b) Que los votos emitidos superen el cincuenta por ciento de electores inscriptos en los registros electorales;
- c) Que la decisión corresponda a la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

La municipalidad realizará la publicidad con carácter estrictamente institucional y facilitará a los partidos políticos, en forma equitativa, los medios para que den a conocer sus posiciones.

No será admisible el referéndum para normas tributarias, presupuestarias o de gracia. La decisión del electorado será obligatoria para la municipalidad y, en su caso, se promulgará y publicará. Cabe destacar que el instituto no cuenta con una ordenanza reglamentaria.

**4) Presupuesto participativo:** replicando los antecedentes de otras ciudades del país y de la región, mediante Ordenanza 11887 del Concejo Deliberante de la ciudad de Salta se aprobó, en el año 2002, el Programa de Presupuesto Participativo, que constituye una de las formas especiales de participación.

En los considerandos de la norma se reconoce la necesidad de reducir la brecha que hoy separa al Estado de la sociedad como clave para mantener una vida democrática plena, y para ello se deben abrir espacios de participación directa de los vecinos en los asuntos públicos, siendo esta la mejor herramienta para conseguir un control más democrático de la gestión de gobierno.

Así, el Programa de Presupuesto Participativo tiene como objetivo canalizar las demandas sociales y otorgarles a los ciudadanos un papel central en el desarrollo del municipio, ofreciendo a los vecinos la posibilidad de establecer prioridades en la asignación de los recursos públicos y de acceder a la planificación y el control de las políticas presupuestarias de la municipalidad de la ciudad de Salta.

La Ordenanza 11887 establece la creación de foros barriales en los que podrán participar vecinos residentes en el ámbito territorial que se establezca y organizaciones no gubernamentales (ONG), sociedades o asociaciones civiles que desarrollen actividades comunitari-

as en dicho ámbito, los que funcionarán como centro de organizaciones y participación de los vecinos. Cada foro se organiza mediante comisiones temáticas con el objeto de debatir, articular y definir las propuestas sobre cada asunto de interés barrial. La ordenanza dispone también la creación de un Consejo del Programa de Presupuesto Participativo de la ciudad de Salta, que estará integrado por consejeros electos en cada uno de los foros barriales y representantes del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM).

En el año 2014, el intendente de la ciudad de Salta emitió el Decreto 916, que reglamenta la ordenanza mencionada con anterioridad y designa como autoridad de aplicación a la Secretaría de Gobierno de la municipalidad, a quién correspondía invitar a las instituciones citadas en el artículo 5.º de la Ordenanza 11887 para conformar el órgano que redactaría el primer reglamento, realizaría las convocatorias y coordinaría la primera etapa del Programa de Presupuesto Participativo.

Asimismo, desde la Secretaría Legislativa del Concejo Deliberante de la ciudad de Salta, se proveyó un listado en el que, aparte de los mencionados anteriormente, se incluyen otros canales de participación regulados en diferentes ordenanzas o resoluciones, conforme se detalla a continuación.

Normas que, a criterio del Concejo Deliberante, regulan mecanismos de participación ciudadana			
Tipo y número de norma	Año	Tema	Contenido
Ordenanza 4277	1986	Círculo de Ahorro Vecinal	Con el aporte previo de los vecinos, el municipio financia obras públicas como redes de agua potable, cloacas, gas natural, obras de cordón cuneta, pavimento, alumbrado público y otras de similares características, las que se recuperan como contribución por mejoras.
Ordenanza 7506	1996	Oficina de Información y Protección al Vecino y al Consumidor	Funciona dentro del DEM y consta de tres etapas de implementación: información, recepción de quejas y protección al consumidor.

Ordenanza 11752	2002	Régimen de Contribución Especial para la Ejecución y Financiamiento de Obras Públicas	Se crea el Régimen de Contribución Especial para la Ejecución y Financiamiento de Obras Públicas
Ordenanza 12095	2003	Programa de Seguridad Ciudadana	Crea el Programa de Seguridad Ciudadana, que tiene por objetivo la prevención de contravenciones y delitos en coordinación con organismos nacionales y provinciales. Cuenta con capacitación y colaboración de los vecinos voluntarios y miembros de organizaciones no gubernamentales.
Ordenanza 12316	2004	Comisión Técnica <i>Ad hoc</i> de Tránsito	Creación de la Comisión Técnica <i>Ad hoc</i> de Asesoramiento de Tránsito para designar nombres de calles, pasajes y avenidas, con amplia participación de actores de la sociedad civil.
Ordenanza 13931	2010	Línea gratuita para los vecinos (0800)	Establece en el DEM una línea gratuita (0800), mediante la cual los vecinos pueden efectuar denuncias anónimas o no vinculadas a situaciones que pudieran producirse en hechos de inseguridad.
Ordenanza 13990	2010	Zonificación de centros vecinales en el municipio	Establece la conformación y ámbito de actuación de los centros vecinales según las distintas zonas del municipio (centro, norte, sur, este y oeste).
Ordenanza 13944	2010	Consejo de Desarrollo Económico y Social de la ciudad de Salta (CODES)	Crea el Consejo de Desarrollo Económico y Social de la ciudad de Salta y tiene por objeto fortalecer y sistematizar la participación de la sociedad civil a partir de sus instituciones representativas, procurando asesorar al gobierno municipal en todo lo relacionado con el desarrollo económico y social.
Resolución 427	2010	El Lugar del Vecino en el Recinto	Crea el Lugar del Vecino en el Recinto con el fin de que los vecinos mayores de 18 años puedan expresar una opinión, realizar un reclamo, fundamentar una propuesta y ofrecer posibles soluciones de temas atendibles por el Consejo Deliberante.
Ordenanza 14400	2012	Programa de Educación al Ciudadano para la Cultura Ambiental	Crea el Programa de Educación al Ciudadano para la Cultura Ambiental, que tiene por finalidad la educación, el asesoramiento, el fomento y la capacitación en materia ambiental para la comunidad.
Ordenanza 14470	2012	Mecanismos de Elaboración Participativa de Instrumentos Legislativos	Establece el procedimiento para la elaboración de normas y proyectos de ordenanzas que se encuentren dentro de las atribuciones y competencias legalmente otorgadas al Consejo Deliberante de Salta, involucrando a sectores interesados y a la ciudadanía en general.
Ordenanza 15867	2020	Consejo de Participación Juvenil	El Consejo de Participación Juvenil es un órgano autónomo de asesoramiento y coordinador de acciones entre el DEM y el Consejo Deliberante, que tiene por objetivo primordial promover la participación ciudadana y garantizar el ejercicio democrático a través del diseño y la ejecución de políticas públicas mediante la implementación de mecanismos institucionales.
Resolución 289	2022	Programa Concejales por un Día	Establece el Programa Concejales por un Día, destinado a jóvenes estudiantes del 4.º y 5.º año del nivel secundario, con el fin de enseñar sobre materia legislativa, propiciar el debate y la participación ciudadana.

**Figura 3.** Normas que, a criterio del Consejo Deliberante, regulan mecanismos de participación ciudadana.

Finalizada la indagación normativa, fue momento de confrontar las normas con la gestión de gobierno para poder elaborar un panorama realista del nivel de implementación de estos mecanismos.

## ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA IDENTIFICADOS

A partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios del gobierno municipal fue posible identificar otros mecanismos que surgen de la gestión gubernamental y de la noción de participación ciudadana que ellos tienen.

De esta manera, se identificaron un total de veintinueve instancias y acciones que las autoridades consideran que constituyen mecanismos de participación ciudadana. De estas, veinte se encuentran receptadas de manera normativa.

Mecanismos de participación según criterio de las autoridades de gobierno	
Cantidad de acciones o espacios de participación	29
Cantidad regulados por normativa	20
Cantidad no regulados normativamente	9

**Figura 4.** Mecanismos de participación según criterio de las autoridades de gobierno

Luego, el equipo de investigación procedió a realizar el análisis de cada una de ellas para verificar que cumplieran con dos requisitos considerados esenciales para ser calificados como un mecanismo de participación ciudadana en el sentido de participación administrativa o tutelada:

- La actividad tiene por objetivo influir, directa o indirectamente, en las decisiones de gobierno.

- La actuación del ciudadano se incorpora en alguna instancia o momento de un procedimiento administrativo o legislativo para la emisión de un acto de gobierno.

De esta manera, se realizó una primera distinción sobre el total de acciones e instancias participativas mencionadas por las autoridades:

- Dieciséis acciones y mecanismos institucionales pueden ser reconocidos como mecanismos de participación ciudadana, lo que representa el 55 % del total de acciones declaradas.
- Trece acciones y mecanismos institucionales no pueden ser reconocidos como mecanismos de participación, lo que representa el 45 % del total de acciones declaradas.

Respecto a las instancias que no fueron catalogadas propiamente como participativas es posible realizar las siguientes apreciaciones:

- Algunas acciones tienen por destinatarios de medidas de gobierno adoptadas de manera unilateral por la administración pública a los ciudadanos, en las que el rol de las personas se limita al acatamiento de lo dispuesto, sin posibilidades de incidir en la decisión (círculo de ahorro vecinal, programa de seguridad ciudadana; régimen de financiamiento de obras públicas).
- Otras instancias constituyen espacios de información para el ciudadano respecto a servicios y bienes que el gobierno municipal pone a su disposición. Si bien algunos de estos espacios cuentan con una locación territorial en diversos barrios de la ciudad, donde se presta una atención personal a los vecinos que lo requieren, no configuran un mecanismo que posibilite a las personas y asociaciones influir en las decisiones de gobierno (línea gratuita para vecinos, dispositivos territoriales municipales de la Subsecretaría de la Mujer,

Mecanismos con regulación normativa			
	Tiene por objetivo influir en la decisión de gobierno	Se incorpora a un procedimiento administrativo o legislativo	Constituye un mecanismo administrativo de participación ciudadana
Iniciativa popular	SI	SI	SI
Referéndum	SI	SI	SI
Centros vecinales y consejos de centros vecinales	SI	SI	SI
Círculo de Ahorro Vecinal	NO	SI	NO
Oficina de Información y de Protección al Vecino y al Consumidor	NO	SI	NO
Presupuesto participativo	SI	SI	SI
Programa de Seguridad Ciudadana	NO	NO	NO
Comisión técnica ad hoc para designar nombres de calles, pasajes y avenidas	SI	SI	SI
Línea gratuita para vecinos	NO	NO	NO
Consejo de Desarrollo Económico y Social	SI	SI	SI
Programa de Educación al Ciudadano para la Cultura Ambiental	NO	NO	NO
Mecanismo de elaboración participativa de instrumentos legislativos	SI	SI	SI
Consejo de Participación Juvenil	SI	SI	SI
Lugar del Vecino en el Recinto	SI	SI	SI
Régimen de financiamiento de obras públicas	NO	NO	NO
Programa Concejales por un Día	NO	NO	NO
Comité de Turismo	SI	SI	SI
Red Interinstitucional de Seguridad Vial	SI	SI	SI
Mesas participativas de desarrollo de producto	SI	SI	SI
Comisión de Asuntos Vecinales y Participación Ciudadana del Concejo Deliberante	SI	NO	NO

Figura 5. Mecanismos con regulación normativa.

Mecanismos sin regulación normativa			
	Tiene por objetivo influir en la decisión de gobierno	Se incorpora a un procedimiento administrativo o legislativo	Constituye un mecanismo administrativo de participación ciudadana
Mesas de barrios populares	SI	SI	SI
Plenarios del Concejo Deliberante	SI	SI	SI
Instancia de presentación de obras en barrios populares	SI	SI	SI
Dispositivos territoriales municipales de la Subsecretaría de la Mujer	NO	SI	NO
Mesas de participación de la Subsecretaría de la Mujer	SI	SI	SI
Peticiones particulares de vecinos presentadas por mesa de entradas	SI	NO	NO
Peticiones particulares de vecinos, realizadas personalmente o por otros medios de comunicación	SI	NO	NO
Espacio Ciudad Joven de la Subsecretaría de la Juventud	NO	NO	NO
Nodo Joven de la Subsecretaría de la Juventud	NO	NO	NO

Figura 6. Mecanismos sin regulación normativa.

espacios Ciudad Joven y Nodo Joven, de la Subsecretaría de la Juventud).

- Se observan también programas en los cuales los ciudadanos son receptores de acciones formativas o educativas. Estas pueden tratar temáticas atinentes a la participación ciudadana y ser un valioso aporte para la formación y preparación para su ejercicio, pero no constituyen en sí mismos un mecanismo mediante el cual los ciudadanos colaboren con la gestión de gobierno (programa de formación al ciudadano para la educación ambiental, programa Concejales por un Día).
- También se identifican instancias en las que el ciudadano puede influir en una decisión de gobierno, pero que no están

integradas dentro de un proceso administrativo o legislativo conducente a la toma de esa decisión; carecen por tanto del rigor técnico descrito por Comadira (s.d.) o constituyen casos de participación autónoma conforme al criterio de PrietoMartín (2010) (peticiones particulares realizadas por notas presentadas por la mesa de entrada de un organismo o realizadas de manera personal a un funcionario). Estas acciones son expresiones del derecho a peticionar a las autoridades, pero no consideramos que constituyan propiamente un mecanismo de participación ciudadana.

- Finalmente, se descartan aquellos espacios conformados exclusivamente por funcionarios estatales y que no tienen un pro-

cedimiento reglado para la participación de ciudadanos, sino que eventualmente pueden convocarlos a integrar una reunión de dicho órgano (Comisión de Asuntos Vecinales del Concejo Deliberante).

Centrándonos en las instancias a las que se otorga el carácter de mecanismo de participación ciudadana, se observa que doce de ellas cuentan con una regulación o recep-

ción normativa, en tanto que cuatro surgen de la práctica de la gestión de gobierno. A continuación, se procedió a clasificar estas instancias conforme a los criterios de PrietoMartín y Comadira, como así también a analizar su nivel de aplicación efectiva en la realidad tanto a partir de los testimonios de los entrevistados como de la evidencia documental recopilada.

El cuadro de análisis es el siguiente:

Clasificación de los mecanismos de participación ciudadana receptados en el municipio de Salta			
	Tipo de participación (Pietro-Martín, 2010)	Tipo de mecanismos según nivel exigibilidad (Comadira, s.d.)	Se evidencia aplicación en la realidad
Iniciativa popular	Procedimental	Participación tutelada	No
Referéndum	Procedimental	Participación discrecional	No
Centros vecinales y consejo de centros vecinales	Orgánica	Participación discrecional	No
Presupuesto participativo	Procesos especiales	Participación tutelada	No
Comisión técnica <i>ad hoc</i> para designar nombres de calles, pasajes y avenidas	Orgánica	Participación tutelada	Si
Consejo de Desarrollo Económico y Social	Orgánica	Participación discrecional	No
Mecanismo de elaboración participativa de instrumentos legislativos	Procedimental	Participación discrecional	No
Consejo de Participación Juvenil	Orgánica	Participación discrecional	Si
Lugar del Vecino en el Recinto	Procedimental	Participación discrecional	No
Comité de Turismo	Orgánica	Participación discrecional	Si
Red interinstitucional de seguridad vial	Orgánica	Participación discrecional	No
Mesas participativas de desarrollo de producto	Orgánica	Participación discrecional	Si
Mesas de barrios populares	Orgánica	Participación discrecional	Si
Plenarios del Concejo Deliberante	Procedimental	Participación discrecional	Si
Instancia de presentación de obras en barrios populares	Procedimental	Participación tutelada	Si
Mesas de participación de la Subsecretaría de la Mujer	Orgánica	Participación discrecional	No

Figura 7. Clasificación de los mecanismos de participación ciudadana receptados en el municipio de Salta

En relación con esta clasificación se realizaron las siguientes apreciaciones:

- Del conjunto de mecanismos se detectaron seis correspondientes al tipo procedimental, nueve de participación orgánica y uno de procesos especiales que reúne ambos criterios. Por esto, en relación con la tipología de las instancias de participación, se observa un equilibrio entre los diferentes tipos.
- En relación con el nivel de exigibilidad de las instancias de participación, tan solo cuatro se corresponden con una participación tutelada, es decir que son de aplicación obligatoria para el gobierno municipal. De ellas, tres lo son en virtud de una normativa local (Iniciativa Popular, Programa de Presupuesto Participativo y Comisión Técnica *Ad hoc* de Tránsito) y una por disposición de una autoridad gubernamental de mayor jerarquía (instancia de presentación de obras de barrios populares, por reglamentación del gobierno nacional). Los restantes mecanismos son de participación discrecional, por lo que la autoridad pública puede decidir no aplicarlos en cuanto lo estime conveniente.
- En relación con su vigencia y aplicación en la realidad, siete mecanismos presentan evidencia de aplicación y los restantes nueve, no.

En lo que respecta al nivel de implementación de los distintos mecanismos, teniendo en cuenta la información recabada, se formulan las siguientes observaciones:

**1) Centros y consejos vecinales:** en la ciudad de Salta se encuentran conformados diversos centros vecinales, muchos de los cuales cumplen una destacada labor cultural y social en los diferentes barrios de la ciudad.

El sitio *web* de la Municipalidad de Salta no presenta información sobre la cantidad de cen-

tros vecinales constituidos ni sobre la articulación con ellos para el cumplimiento de las funciones establecidas en la Carta Orgánica Municipal.

Publicaciones periodísticas evidencian que, en el año 2020, desde la Comisión de Asuntos Vecinales del Concejo Deliberante de Salta se pidió al Ejecutivo municipal que remitiera la nómina de los centros y consejos vecinales que contaban con personería municipal (Judez, 2020).

Por todo lo expuesto se puede concluir que pese a la existencia de centros vecinales y a la destacada labor que cumplen en el aspecto social, las funciones que se derivan su misión como órganos colaboradores de la gestión de gobierno local y promotores de la participación ciudadana en la realidad no evidencian un cumplimiento efectivo.

**2) Iniciativa popular:** no se verifica la implementación del instituto en la práctica del derecho municipal.

El sistema de mesa de entrada del Concejo Deliberante no reporta ningún expediente que cumpla con las condiciones establecidas para el mecanismo de la iniciativa popular. Sí constituye una práctica habitual la presentación de solicitudes realizadas por los ciudadanos en ejercicio del derecho constitucional de peticionar a las autoridades, pero estas deben distinguirse del instituto en análisis.

**3) Referéndum:** no se verifica la implementación del instituto en la práctica del derecho municipal.

Desde la aprobación de la Carta Orgánica Municipal de la Municipalidad de Salta, en el año 1988, hasta el día de la fecha, no se ha convocado a la ciudadanía del municipio para decidir sobre cuestiones de gobierno o del mantenimiento, reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia.

**4) Plenarios del Concejo Deliberante:** son reuniones públicas en las que se convocan a representantes de otros organismos, instituciones y organizaciones civiles para analizar y debatir sobre una temática especial o sobre un proyecto de ordenanza determinado. Los plenarios no se encuentran regulados por una normativa especial, sino que se convocan por decisión del propio cuerpo legislativo. Se asemejan en su funcionamiento y finalidad al mecanismo de control de doble lectura legislativa que será descripto en las conclusiones.

Para determinar su nivel de aplicación se hizo un relevamiento de la cantidad de plenarios convocados en los últimos cinco años, su temática y actores no gubernamentales que fueron convocados. En dicho período se convocaron un total de diecinueve plenarios, de los cuales en quince se invitaron a participar a referentes de la sociedad (organizaciones civiles, fundaciones, centros vecinales, sindicatos, colegios profesionales, cámaras empresariales, etc.). Los plenarios versaron sobre diversas temáticas, entre las que se destacan cuestiones de movilidad urbana, gestión ambiental, accesibilidad, planificación urbana, y seguridad, entre otras.

Se considera, entonces, que los plenarios constituyen mecanismos de participación ciudadana con aplicación efectiva y susceptibles de potenciar su alcance, siendo ello tratado en las conclusiones del presente artículo.

**5) Presupuesto participativo:** para determinar su nivel de aplicación se analizó en primer término el presupuesto general de la Municipalidad de Salta, desde el período 2016 al 2022. Al respecto se realizan las siguientes observaciones:

- El Programa de Presupuesto Participativo cuenta con una partida específica en el presupuesto general de la municipalidad,

consignado en el anexo VII, punto 10 del Plan de Obra Pública.

- El monto que se asigna de manera anual resulta ínfimo en comparación con el total de erogaciones de cada presupuesto, como así también en relación con la partida total establecida en concepto de obra pública.
- En los últimos siete años se asignó un total de 35 000 000 ARS al Programa Presupuestos Participativo, lo que significa un monto promedio de 5 000 000 ARS por año.
- Esta partida presupuestaria representó en promedio el 0,39 % de la partida total asignada a obras públicas y el 0,07 % del total de erogaciones para cada año en ejercicio.

Del análisis se evidencia que el presupuesto participativo no constituye una política pública prioritaria para el gobierno municipal, dada su escasa incidencia en el total de las erogaciones presupuestarias.

A la escasa previsión presupuestaria se suma la ausencia de los procedimientos para la implementación de las etapas del Programa de Presupuesto Participativo consignadas en la Ordenanza 11887. No se encontraron registros que demuestren la creación de los foros barriales, ni su funcionamiento como centro de organizaciones y participación de los vecinos. No se conformaron tampoco las comisiones temáticas ni se aplicaron procedimientos con el objeto de debatir, articular y definir las propuestas sobre cada asunto de interés barrial. Tampoco fueron reemplazados estos foros por otras asociaciones (por ejemplo, centros vecinales).

Sumado a ello, no se conformó el Consejo del Programa de Presupuesto Participativo de la Ciudad de Salta ni se sancionó el reglamento de funcionamiento dispuesto en la normativa.

Por lo tanto, pese a su recepción normativa, el mecanismo de presupuesto participativo no está siendo aplicado en el ámbito de la ciudad

de Salta ni se cumplen con los objetivos y procedimientos establecidos en la norma.

#### **6) Espacios de participación orgánica:**

en el relevamiento se identificaron diversos mecanismos en los que los participantes han de integrarse en organismos públicos especiales, como consejos o comisiones. La realidad de tales instancias resulta disímil y se la describe brevemente a continuación:

- Mesa de Participación de la Subsecretaría de la Mujer: no está constituida de manera formal, por lo que no tiene objetivos fijados, condiciones de integración ni pautas de funcionamiento. Conforme con lo expresado por la funcionaria entrevistada, se reúne a requerimiento de las personas interesadas.
- Comisión Técnica *Ad Hoc* de Tránsito: cuenta con constitución formal mediante una ordenanza en la que se establece su composición y funciones. Conforme con los datos brindados por la Secretaría Legislativa del Concejo Deliberante, la comisión se encuentra en funcionamiento activo, registrándose sus dictámenes con recomendaciones para el nombre de calles y barrios de la ciudad.
- Consejo de Desarrollo Económico y Social: pese a estar normado, no fue constituido ni designados sus integrantes, por lo que el órgano no está en funcionamiento.
- Consejo de Participación Juvenil: el organismo está regulado por una ordenanza y cuenta con un área del Ejecutivo municipal encargada de su seguimiento (Subsecretaría de la Juventud). Tiene designado a sus integrantes y se evidencian reuniones de manera periódica, así como una agenda de trabajo.
- Comité de Turismo y Mesas Participativas de Desarrollo de Producto: el organismo está regulado por un decreto y cuenta con un área del Ejecutivo municipal encargada

de su seguimiento (Secretaría de Turismo). Tiene designado a sus integrantes y se evidencian reuniones de manera periódica, así como una agenda de trabajo.

- Red Interinstitucional de Seguridad Vial: si bien cuenta con un decreto de conformación, el espacio no dispone de reglamentación ni de pautas de funcionamiento. No cuenta tampoco con una agenda de trabajo y las reuniones se realizan de manera esporádica, sin un procedimiento de seguimiento.

**7) Espacios de participación procedimental:** en lo que refiere a este tipo de instancias de participación ciudadana se formulan las siguientes observaciones:

- Mecanismo de elaboración participativa de instrumentos legislativos: aprobado por Ordenanza 14470 del año 2012, constituye un procedimiento valioso para posibilitar la participación en la órbita legislativa del Concejo Deliberante. Se asemeja por su contenido al mecanismo de “doble lectura legislativa” implementado en algunas ciudades del país, pero el mecanismo no registra aplicación en la realidad. No se encontró registro en el digesto del organismo sobre la resolución mencionada en el artículo 9 de la norma, ni tampoco se proporcionó dicha información desde la secretaría legislativa.
- Lugar del vecino en el recinto: esta instancia es receptada por Resolución 427/2010 del Concejo Deliberante y se asemeja al mecanismo denominado “banca del vecino” que es receptado en diversas ciudades del país. En la *praxis* del Concejo Deliberante no se encontraron registros que evidencien su aplicación. En las entrevistas con los funcionarios del organismo se reconoció que este mecanismo carece de vigencia efectiva.

- Instancia de presentación de obras en barrios populares: es una práctica de la Subsecretaría de Promoción Social, que tiene a su cargo la implementación de las acciones de integración sociourbana en barrios populares, conforme lo dispone la Ley Nacional 27453. El mecanismo no cuenta con una reglamentación específica del municipio, pero cumple con las directivas que se imparten desde el gobierno nacional referente al diagnóstico, selección y seguimiento de las obras que se realizan en estos barrios. La práctica resulta una aplicación, a menor escala, del mecanismo de “presupuesto participativo” y resulta congruente con las condiciones de participación ciudadana fijadas en la Ordenanza 15930 que dispone la adhesión a la Ley Nacional 27453.

## CONCLUSIONES

Los municipios constituyen la piedra fundacional de la organización política. Es la primera comunidad política que procura el bien común de todos sus miembros, respondiendo a un proceso estructural y de integración que empieza de abajo hacia arriba, partiendo del municipio, siguiendo con la provincia, hasta llegar al Estado nacional.

Desde hace varios años que se reconoce la importancia de las ciudades en el tejido social de cualquier nación, no solo por su complejidad sino también por su diversidad, historia y riqueza cultural, máxime si se tiene en consideración que el 80 % de la población de América Latina vive en ciudades y, según estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas, nuestro país concentra el 92 % de su población en urbes (Falcon, 2017).

A su vez, la participación ciudadana es una nota fundamental de la vida democrática, no

solo porque legitima el ejercicio del poder sino porque además se constituye en un importante elemento de control, transformándose así en un aspecto inherente a la gobernabilidad para la sustentabilidad.

Abrir canales de participación mediante los cuales las personas expresen sus dudas, opiniones, inquietudes, dialoguen y formulen expresiones tendientes a enriquecer el debate, constituye un elemento medular de la toma de la decisión pública.

De esta manera las audiencias públicas, el referéndum, el presupuesto participativo, entre otras, constituyen importantes vías a través de las cuales la ciudadanía expresa su voz e incide directamente en la elección del camino a seguir.

Si bien el municipio de Salta cuenta con diversos mecanismos de participación receptados en el derecho público local, y la mayoría de los funcionarios entrevistados reconocen la importancia de la participación ciudadana como vía para reducir la conflictividad e incrementar la legitimidad de la gestión gubernamental, la implementación y ejercicio de estos mecanismos resultó hasta el momento limitada y deficiente, sin generar resultados ni impactos destacables.

Una primera cuestión que se observa es la ausencia de una noción conceptual clara sobre los mecanismos de participación ciudadana en los funcionarios de gobierno. De veintinueve instancias que ellos consideraban participativas, trece fueron descartadas por el equipo de investigación por no cumplimentar con dos condiciones esenciales:

- La actividad no tenía por objetivo influir, directa o indirectamente, en las decisiones de gobierno.
- La actuación del ciudadano no se incorporaba dentro de un procedimiento (administrativo o legislativo) previsto para la emisión de un acto de gobierno.

Así se detectaron muchas acciones aisladas, sujetas a la mera voluntad del funcionario y con carácter informal, como ser los pedidos que les hacen llegar vecinos de manera presencial o por medio de mensajes telefónicos. Otras instancias solo tienen a los ciudadanos como destinatarios de alguna política pública o como receptores de información, pero sin la posibilidad de incidir en las medidas adoptadas.

En este aspecto se considera esencial generar iniciativas de capacitación en el ámbito del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) y del Concejo Deliberante, para unificar los criterios conceptuales y brindarles herramientas que les permitan un mejor diseño y aplicación de los mecanismos participativo.

En los dieciséis mecanismos que fueron validados se observa un equilibrio en sus tipologías, ya que seis corresponden al tipo procedimental, nueve al de participación orgánica y uno combina ambos tipos. Pero de este conjunto de instancias solo se detectaron evidencias de efectiva implementación en siete de ellas, entre las que se destacan, en el ámbito del Concejo Deliberante, la labor de la Comisión Técnica *Ad Hoc* para nombres de calles y los plenarios y, en el ámbito del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM), la labor en barrios populares, el gabinete juvenil y los comités que funcionan en el ámbito de la Secretaría de Turismo.

Por el contrario, nunca se ejercieron los mecanismos de consulta e iniciativa popular; el presupuesto participativo no cuenta con una reglamentación y procedimiento administrativo que posibilite su concreción; y los centros y federaciones vecinales no cumplen propiamente el rol de instituciones de asesoramiento, consulta y acompañamiento de la gestión de gobierno local. Asimismo, no se aplicaron las ordenanzas de elaboración participativas de instrumentos legislativos ni la referida al lugar

del vecino en el recinto, y se observan algunos órganos consultivos que no están conformados de manera formal o que carecen de reglamentación y de continuidad en su funcionamiento, y que no logran cumplir así con los objetivos por los cuales se los constituyó.

Debe destacarse también la percepción de los funcionarios respecto a las barreras que dificultan la aplicación de mecanismos de participación. En líneas generales se observó una coincidencia en los siguientes aspectos:

- Limitaciones presupuestarias para dar respuestas a los requerimientos de obras y servicios.
- Desconocimiento de la competencia municipal por parte de sectores de la ciudadanía, que canalizan ante el municipio requerimientos que son competencias del nivel provincial o nacional.
- Priorización de intereses sectoriales o políticos al momento de participar en instancias participativas.

Al panorama descripto debemos agregar que en el municipio de Salta no se encuentran receptadas diversas instancias previstas en otras ciudades, como ser el procedimiento de doble lectura legislativa y de audiencias públicas, la banca del vecino, el presupuesto participativo joven, los consejos consultivos ciudadanos, entre otros.

Ante esta situación, repensar los mecanismos de participación ciudadana para hacerla plenamente efectiva en la ciudad de Salta se transforma en un imperativo.

Dicho en otras palabras, implementar un esquema participativo apuntará a diseñar nuevas formas de construcción de lo urbano, garantizando una ciudad más sustentable, igualitaria, culturalmente valiosa y, por sobre todas las cosas, participativa y transparente.

Como propuestas de mejoras podemos mencionar las siguientes:

- Reglamentar la Ordenanza 5844 para posibilitar a los centros y federaciones vecinales el ejercicio efectivo de las funciones previstas en la Carta Orgánica Municipal.
- Implementar los procedimientos administrativos pertinentes para la ejecución del Programa de Presupuesto Participativo previsto en la Ordenanza 11887, dotándolo además de partidas acordes en el presupuesto general del ejercicio de cada año.
- Receptar mediante ordenanza el procedimiento de doble lectura legislativa o de audiencia pública para convocar a la ciudadanía y grupos intermedios a debatir asuntos de interés general de la ciudad o de algunas de sus zonas determinadas.
- Analizar las experiencias de otras ciudades en iniciativas tales como la banca del vecino, el presupuesto participativo joven y los consejos consultivos ciudadanos para adaptarlas a las particularidades propias de nuestro municipio y receptorlas legislativamente.

Una mención especial merecen las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) encarnadas en herramientas tales como Internet, redes sociales o aplicaciones, entre otras, que han rediseñado nuestra vida.

Falcón (2017) afirma que estos nuevos factores, lejos de quedar circunscriptos a nuestra vida cotidiana, también han calado hondo en el Estado y en las relaciones públicas y políticas, obligando a rediseñar los esquemas de toma de decisiones y comunicación, y presentándose, al mismo tiempo, como herramientas tendientes a igualar el ejercicio del derecho a participar. Bastará con el acceso a un dispositivo con Internet para que el ciudadano pueda acceder a la base de datos sin ningún tipo de requisitoria y expresar su opinión y voto a través de plataformas creadas a tal efecto.

En lo que aquí más nos interesa, el surgimiento y el desarrollo de nuevas tecnologías

de la información y comunicación han permitido un acercamiento entre los ciudadanos y la administración, lo cual se ha traducido no solo en nuevos mecanismos de participación y gestión de ideas sino también en una mayor accesibilidad a la información pública que se evidencia en conceptos tales como ciudadanía digital y gobierno abierto.

La conjunción de estos factores ha comenzado a sincerar la idea de ciudades inteligentes o *smart cities*, que conjugan un nuevo concepto del transporte, la economía, la salud, el ambiente, la identidad y la participación.

En definitiva, las alternativas son amplias y variadas, tanto desde la recepción legislativa como desde la adopción de nuevos procedimientos en la gestión del gobierno local.

Esta necesaria reconfiguración del gobierno de la ciudad de Salta alineará al municipio con los diversos planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente con el objetivo 16, que entre sus metas precisa la necesidad de “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” y permitirá favorecer el posicionamiento del ciudadano como ser cultural, como sujeto de derecho y como un factor fundamental en la toma de la decisión pública concerniente a la ciudad a la cual pertenece.

Así construiremos un municipio que sea una auténtica escuela de democracia y un promotor de la libertad y del desarrollo de las personas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros y artículos

Comadira, J. R. (s.d.). *Procedimiento administrativo y participación ciudadana*. Mejor Democracia.

- Dahl, R. (1967). The City in the Future of Democracy. *American Political Science Review*, LXI(4).
- Difalco, D. R. (2013). Algunas consideraciones sobre el municipio. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. *Anales* (43)301318.
- Falcón, J. (2017). *Ambiente urbano y participación ciudadana en cuestiones de derecho urbano*. Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires.
- Font, J. y Blanco, I. (2006). *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién, cómo y por qué?* Centre per a la Participació Ciutadana, Organisme Autonom Flor de Maig, Diputació de Barcelona.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal. Parte general*. Universidad Autónoma de México.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2002). *Participación ciudadana. Módulo 2 [Módulos educativos]. Visión Mundial*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/24353.pdf>
- Martins, D. H. (1978). El Municipio Contemporáneo. En Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal. Parte general*. Universidad Autónoma de México.
- Mill, J. S. (1966). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Herrero hermanos sucesores.
- Piana, R. S. (2010). La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En *Memoria Académica*. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5246/ev.5246.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5246/ev.5246.pdf)
- Prieto-Martín, P. (2010). *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Asociación Ciudades Kyosei.
- Scheibler, G. (2017). *Cuestiones de derecho urbano*. Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Instrumentos jurídicos**
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la Provincia de Salta.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Ley de Régimen de Municipalidades 8126 de la Provincia de Salta.
- Carta Orgánica Municipal de la Municipalidad de Salta, Ley 6534.
- Ordenanza 5844 (1990). Régimen de Centros Vecinales. <http://200.68.105.23/cdsalta-digesto.gov.ar/ordenanzas/O-1990-05844.htm>
- Ordenanza 13972 (2010). Reglamentación del artículo 111 de la Carta Orgánica Municipal. <http://200.68.105.23/cdsalta-digesto.gov.ar/ordenanzas/O-2010-13972-O.htm>
- Ordenanza 11887 (2002). Programa de Presupuesto Participativo. <http://200.68.105.23/cdsalta-digesto.gov.ar/ordenanzas/O-2003-11887.htm>
- Rivademar, A. D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21 de marzo de 1989). <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-rivademar.html>
- Baeza c. Estado Nacional (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 29 de agosto de 1984).
- Otros documentos**
- Gobierno de la Provincia de Salta, Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos, Trabajo y Justicia. (2014). *El Gobierno relevó la situación de más de 70 centros vecinales de la Capital*. <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/el-gobierno-relevo-la-situacion-de-mas-de-70-centros-vecinales-de-la-capital-33687>.

- Jefatura de Gabinete de Ministros. (s.f). *Argentina en OGP*. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/argentina-en-ogp>
- Judez, J. (28 de julio, 2020). Centros vecinales: la democracia empieza por el barrio. *El Diablito Del Cabildo*. <https://eldiablitodelcabildo.com.ar/contenido/1417/centros-vecinales-la-democracia-empieza-por-el-barrio>
- Laboratorio Ciudadano de Agenda Legislativa (2019). *Participación juvenil en el municipio* [Folleto]. Salta, Argentina.
- Open Government Partnership. (s.f). *Cumbre Global de 2023 OGP*. <https://www.opengovpartnership.org/es/>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f). *Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

### **Jesús Rodolfo Bertrés**

Perfil académico y profesional: Abogado. Especialista en Abogacía del Estado por la Universidad Católica de Salta. Docente de Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencias Jurídicas y en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Católica de Salta (UCASAL). Director de Graduados y Empleabilidad (UCASAL). Secretario del Colegio de Abogados y Procuradores de Salta. [jb Bertres@ucasal.edu.ar](mailto:jb Bertres@ucasal.edu.ar)  
Identificador ORCID: 0009-0003-5315-947

### **Agustina Mendoza Videla**

Perfil académico y profesional: Abogada por la Universidad Católica de Salta. Especialista en Derecho de Familia por la Universidad Católica de Salta (UCASAL). Maestranda en Derecho Civil de la Universidad Austral. Docente universitaria en las asignaturas Metodología de la Investigación, correspondiente a las carreras de Abogacía y Escribanía, y Derecho Civil, correspondiente a la Tecnicatura en Gestión de Bancos y Entidades Financieras de la UCASAL. Responsable del Departamento de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas (UCASAL). [asmendoza@ucasal.edu.ar](mailto:asmendoza@ucasal.edu.ar)  
Identificador ORCID: 0009-0001-9850-0964

### **María Cecilia Rodríguez Rufino**

Perfil académico y profesional: Abogada. Especialista en Abogacía del Estado por la Universidad Católica de Salta. Directora del Instituto de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Salta (IDAS). Docente de la UCASAL en las materias Derecho Constitucional y Derecho Político en las carreras de Abogacía y Escribanía. Secretaria de Actuaciones en la Auditoría General de la Provincia de Salta. Cuenta con diversas exposiciones, publicaciones e investigaciones en derecho público y control público. [ceciro\\_17@hotmail.com](mailto:ceciro_17@hotmail.com)  
Identificador ORCID: 0009-0003-9915-8309

