

# Manual Programa de Fortalecimiento de Concejos Deliberantes

#### Córdoba, diciembre de 2020

Este ejemplar que tienen en sus manos es un manual que compila la totalidad de los módulos dictados durante el Programa de Fortalecimiento a Concejos Deliberantes, un espacio que impulsa la calidad institucional de los poderes legislativos.

El esfuerzo sin precedentes que constituyó este programa es una clara demostración de que las buenas ideas combinadas con el compromiso colectivo pueden superar cualquier barrera, como la pandemia sin precedentes que nos toca atravesar.

Como he afirmado en otras oportunidades, la tecnología fue fundamental para la realización de este proyecto, pero no habría sido posible sin el trabajo y la voluntad de todas y todos los legisladores provinciales que, sin importar el color político que los identifica, pusieron todo de sí para lograr la participación de más de 1.000 Concejales y funcionarios de Concejos Deliberantes, de Tribunales de Cuenta y Municipalidades de más de 118 localidades de los 25 departamentos del interior.

El Ciclo de Charlas Virtuales llega ahora hasta ustedes en forma de manual al que podrán acudir ante distintas consultas y dudas o para reforzar las experiencias y saberes que incorporaron durante estos meses de trabajo colaborativo, donde compartimos experiencias y creamos conocimiento.

Necesitamos de la capacidad de adaptación a los cambios permanentes de la sociedad actual. En lo que nos compete, eso significa poderes legislativos sólidos, transparentes, eficientes, que propongan y aprueben leyes de calidad que respondan a esos cambios.

El éxito de esta primera edición nos alienta a seguir adelante, desde la Legislatura de Córdoba, para mejorar cada vez más la calidad institucional en cada rincón de la provincia.

Muchas gracias por haber sido parte.

CR. MANUEL CALVO

Vicegobernador de la Provincia de Córdoba

# Autoridades Legislatura de la Provincia de Córdoba



VICEGOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA PRESIDENTE MANUEL CALVO



**PRESIDENTE PROVISORIO** OSCAR FÉLIX GONZÁLEZ



**VICEPRESIDENTA**NATALIA DE LA SOTA



VICEPRESIDENTE 1° ALBERTO AMBROSIO



VICEPRESIDENTE 2° MARCELO COSSAR



**SECRETARIA ADMINISTRATIVA** ANA CAROLINA COMBA



SECRETARIO LEGISLATIVO GUILLERMO CARLOS ARIAS



SECRETARIO DE COORDINACIÓN OPERATIVA Y COMISIONES FREDY HORACIO DANIELE



SECRETARIO TÉCNICO
PARLAMENTARIO
GABRIEL IGNACIO ROBERI



PROSECRETARIO
ADMINISTRATIVO
IGNACIO FLORENCIO TINI



**PROSECRETARIO LEGISLATIVO**JUAN MANUEL GALLO



PROSECRETARIO DE
COORDINACIÓN OPERATIVA
Y COMISIONES
JOSÉ EMILIO ORTEGA



PROSECRETARIO TÉCNICO
PARLAMENTARIO
MANUEL ESNAOLA

# Legislatura de la Provincia de Córdoba 2019 - 2023

### HACEMOS POR CÓRDOBA Presidente: FORTUNA, Francisco José

ABRAHAM, Liliana Noldy ALESANDRI. Carlos Tomás ALTAMIRANO, Alfredo ARGAÑARÁS, Iohana Carolina BAÑUELOS, Julio Alberto BASUALDO, Carolina del Valle BLANGINO, Juan José BUSSO, María Victoria CARPINTERO, Leandro Martín CASERIO, Mariana Alicia CASTRO, Juan Carlos CHAMORRO, Matías Ezequiel CID, Juan Manuel DE LA SOTA, Natalia ESLAVA, Gustavo Alberto ESLAVA, María Emilia FERNÁNDEZ, Nadia Vanesa

GARCÍA, Sara del Carmen GIRALDI. Ramón Luis GONZÁLEZ, Oscar Félix GUIRARDELLI, María Adela HAK, Diego Pablo ITURRIA, Dardo Alberto KYSHAKEVYCH, Tania Anabel LABAT, María Laura LATIMORI, Raúl Horacio LENCINAS, Luis Carlos LIMIA, Luis Leonardo LORENZO. Carlos Mariano MAJUL, Miguel Ángel MALDONADO, Miguel Ángel MANSILLA, Doris Fátima MANZANARES. María Graciela MARTÍNEZ, Natalia Herminia

MIRANDA, Franco Diego PEREYRA, Cristina Alicia PETRONE, María Andrea PIASCO, Alejandra Danila PIHEN, José Emilio PRESAS, Carlos Alberto RAMALLO, Walter Andrés RINALDI, Julieta ROSSO, Milena Marina RUFEIL, Rodrigo Miguel RUIZ, Alejandro Antonio SCORZA. Adrián Rubén SERRANO, Patricio Eduardo SUÁREZ, Carmen Esther VIOLA, Matías Marcelo ZORRILLA, Ricardo Alberto

#### **JUNTOS POR EL CAMBIO** Presidente: ARDUH, Orlando Víctor

AMBROSIO. Alberto Vicente CAFFARATTI, María Elisa CAPITANI, Darío Gustavo

GUDIÑO. Daniela Soledad IURE, Juan Rubén PALEO. Silvia Gabriela

RECALDE. Raúl Guillermo RONGE, Jacqueline Viviana

## UNIÓN CÍVICA RADICAL Presidente: RINS, Benigno Antonio

CARRILLO, Marisa Gladys COSSAR, Marcelo Arnolfo GARADE PANETTA, María Verónica

ROSSI, Dante Valentín

ENCUENTRO VECINAL CÓRDOBA Presidente: MARCONE. María Rosa GARCÍA ELORRIO, Aurelio Francisco

FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES Presidenta: DÍAZ GARCÍA. Soledad Cristina

MST - NUEVA IZQUIERDA

COALICIÓN CIVICA ARI Presidenta: ECHEVARRÍA, Luciana Gabriela Presidenta: IRAZUZTA, Cecilia Cristina del Carmen



# Índice

Presentación	_ 9
PRIMERA PARTE: TRÁMITE PARLAMENTARIO Y TÉCNICA LEGISLATIVA	11
<b>1. Derecho Parlamentario: Rol del concejal</b> / Orlando Daniel Pulvirenti	_13
2. Trámite Parlamentario / María Fabiola Wahnish	_ 21
3. Elaboración de proyectos: la importancia de la metodología e el proceso de toma de decisiones / Leandro Ledesma	n _ 41
SEGUNDA PARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS, GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA	_49
4. Políticas de integridad como formas de prevenir la corrupción y promover la transparencia / Mónica Cingolani y Griselda Ibaña	
<b>5. Gobierno abierto y transparencia: herramientas para la participación ciudadana</b> / Pablo Soffietti	65
6. La planificación en el diseño de políticas públicas para gobiernos locales / Leandro Graglia	_ 71
<b>7. Comunicación política</b> / Leandro Graglia y Lucía Bonetto Cornatosky	79
8. Análisis de presupuesto público / Sofía Devalle	87
TERCERA PARTE: CULTURA Y TECNOLOGÍA	97
9. Ciudades inteligentes / Pablo Cardozo Herrera	99
<b>10. Gestión cultural</b> / Emmanuel Hernández	107
CUARTA PARTE: POLÍTICAS DE GÉNERO Y DIVERSIDAD SEXUAL	115
11. Fortalecimiento de los gobiernos locales para el abordaje de la violencia de género / Ministerio de la Mujer - Carla Tassile y Mariana Montenegro	. 117
<b>12. Géneros y diversidad sexual</b> / Ministerio de Justicia y DDHH - Aleiandro Escudero Salama	135

## Presentación

El Programa de Fortalecimiento de Concejos Deliberantes implica un acercamiento institucional entre el poder legislativo provincial y los poderes legislativos locales que permite compartir experiencias, capacitarse, desarrollar habilidades y trabajar en conjunto, con el objetivo de promover la calidad legislativa y fortalecer las instituciones democráticas en un proceso de desarrollo regional y provincial.

## Ciclo de Charlas Virtuales

A continuación, se presenta un breve análisis de la experiencia del Ciclo de Charlas Virtuales desarrollado en el contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio. Enmarcado en el Programa de Fortalecimiento de los Concejos Deliberantes que la Legislatura de la Provincia de Córdoba lleva adelante, busca promover la calidad del ejercicio legislativo en los órganos parlamentarios de la provincia de Córdoba y fortalecer el vínculo institucional que nos une. Desde el 23 de abril hasta el 24 de noviembre de 2020, los datos vinculados al Programa son:



118
MUNICIPIOS



125
CHARLAS VIRTUALES



**25**DEPARTAMENTOS



1.922
CERTIFICADOS
EMITIDOS

Las charlas virtuales, que hasta el momento ascendieron a 125 en total, incluyen:

## 113

**CHARLAS EN CONCEJOS DELIBERANTES** 

## 12

**CHARLAS ABIERTAS** 

A su vez, los 1.922 certificados emitidos se repartieron entre 1.005 personas, de las cuales:

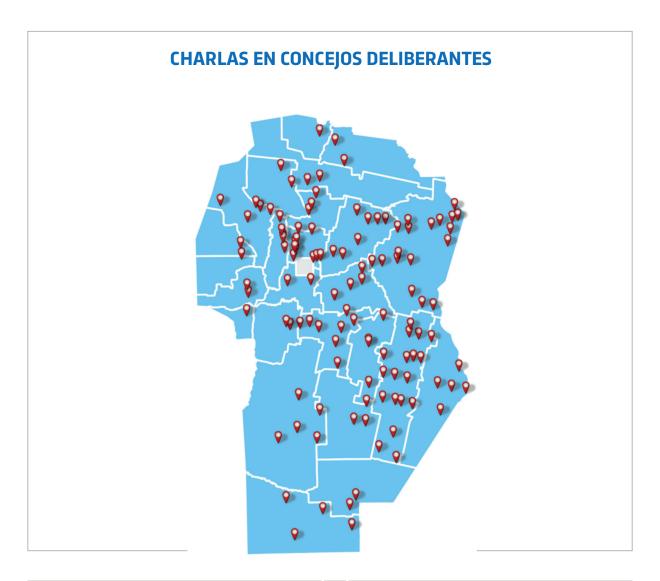
## 947

participantes recibieron una charla en su Concejo Deliberante

## 58

participantes asistieron solo a charlas abiertas

# Presencia en toda la provincia





# **PRIMERA PARTE**

# TRÁMITE PARLAMENTARIO Y TÉCNICA LEGISLATIVA

**CAPÍTULO 1** 

# • •

# Derecho Parlamentario: Rol del concejal y técnica legislativa

# Rol del concejal

El concejal cumple varios roles, ya que: es legislador, representante y controlador, además de juzgador del Intendente y sus pares.

# Concejo Deliberante

## Formas de expresión

- a. Ordenanza o ley local, si crea, reforma, suspende o deroga una regla general dentro de la competencia municipal.
- b. Decreto, si tiene por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición y/u organización interna del Concejo (HCD) y, en general, toda disposición de carácter imperativo que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo.
- c. Resolución o declaración, que expresa una opinión del Concejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado.
- d. Comunicación, si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo.

# Proyecto de ordenanza: Buena técnica contra estos males

- a. La poca claridad de los textos transfiere facultades desde el Departamento Deliberativo al Departamento Ejecutivo o al Poder Judicial.
- b. Dificultades en la comprensión por parte de los destinatarios de la norma, lo que atenta contra la efectividad de la misma y su cumplimiento.
- c. Efectos económicos no queridos ni deseados, pero que muchas veces surgen de la equivocada redacción de los textos legales.
- d. Perjuicios concretos a particulares, sin que los mismos resulten razonables.

## Soluciones al material legislativo acumulado

- a. La peor: no hacer nada.
- b. La mejor: recopilar, digitalizar y ubicar en digestos por materia.
- c. La superior: codificar el material, aun cuando ello se haga por materias.

Por ejemplo: Código Urbanístico actualizado, Código de Edificación, Código de Habilitaciones, Código de Protección Ambiental, entre otros.

Ante el Problema, al decidir qué hacer con él como legislador, debemos preguntarnos:

- ¿Qué es lo que quiero hacer? ¿Cuál es la inquietud que voy a canalizar?
- ¿A qué apuntamos con la misma: se intenta legislar sobre una situación con vistas a afectar a un número amplio o a la totalidad de vecinos? ¿Es competente el Concejo?
- ¿Pretendemos que el HCD exprese una opinión o repudie una determinada situación que afecta a los convecinos? ¿O bien intentamos obtener respuestas de alguna entidad?

### Técnica de CHECKLISTEN

- 1. ¿Cuál es el problema que se ha detectado y se pretende conjurar?
- 2. ¿Se cuenta con un diagnóstico científico del tema?
- 3. ¿Se ha constatado la situación denunciada?
- 4. ¿Se determinan sus límites?
- 5. ¿Hay algún aspecto que no se haya contemplado?
- 6. ¿Hay legislación sobre el tema? ¿Qué dice?
- 7. ¿Es competencia municipal el tratamiento del tema?
- 8. ¿Es necesario dar alguna solución?
- 9. ¿Es necesario dar la solución en este momento?
- 10. ¿Se ha analizado o encuestado la reacción de la gente ante el problema?
- 11. ¿Se ha escuchado, encuestado y analizado la opinión y/o reacción de las sociedades intermedias, sociedad civil y corporaciones ante el problema (sociedades de fomento, sociedades de comercio e industria, rural, ONG, etc.)?

- 12. ¿Se ha analizado si la respuesta al proyecto es positiva o negativa?
- 13. ¿Se han analizado alternativas frente al problema y, si se han descartado, expresado las razones para ello?
- 14. ¿Se ha previsto el impacto económico y social que causará el proyecto?
- 15. ¿Se ha estimado si la población afectada va a apoyar o no la aplicación de la norma?
- 16. ¿Se ha estimado la relación entre el costo y beneficio de la norma proyectada?
- 17. ¿Se puede legal y prácticamente exigir a la población el pago de esos costos?
- 18. ¿Se ha evaluado la posibilidad práctica de aplicación de la norma y su eventual cumplimiento?
- 19. ¿Se espera el acatamiento de la misma?
- 20. ¿Se espera que el Departamento Ejecutivo y/o quien deba cumplirla la haga efectiva y colabore en su sanción?

# Ordenanza

### **Elementos formales**

#### 1. TÍTULO

El título de la ordenanza es aquel conjunto de datos que permite la fácil ubicación de la misma por fecha, temática y elementos primordiales. Debería contener: fecha, número, tema y calificación del tipo de norma de que se trate (vgr. Ordenanza, Decreto, Comunicación o Declaración).

El título debe reunir los recaudos de ser completo, conciso, contener los elementos del articulado y, cuando modifica a otra ordenanza, debe reiterar su título, facilitando búsquedas posteriores al informar sobre qué norma deroga o modifica.

#### 2. PREÁMBULO: Visto y Considerando

- Visto: Relato de los antecedentes normativos y del contexto general en que se propone el proyecto.
- Considerando: Razones políticas, de mérito, oportunidad y conveniencia, así como de razonabilidad, proporcionalidad, eficiencia y

eficacia que hacen a la ordenanza. Sirve para determinar la intención del legislador, explicita las razones por las cuales se sanciona ese acto deliberativo y permite, en caso de duda, entender la verdadera intención perseguida.

Compartimos con Pérez Bourbon un orden lógico que suponga las siguientes instancias:

- 1. Introducción que establezca el límite del tema, metodología y objeto.
- 2. Desarrollo, que puede contener: a. Antecedentes del proyecto, incluyendo precedentes legales y fuentes; b. motivación político social; c. viabilidad científico técnica; d. adecuación jurídica del proyecto; e. análisis y glosa del proyecto; y f. conclusión, es decir, síntesis de los distintos conceptos volcados a lo largo de la fundamentación.
- 3. Cierre protocolar, usualmente: "Por estas consideraciones, elevo al HCD para su sanción, el siguiente: PROYECTO DE ORDENANZA".

#### 3. ARTICULADO

- a. Disposiciones preliminares: Aplicación material, el objeto de la ley, el ámbito de aplicación territorial, el ámbito de aplicación personal, los sujetos de la ley, el ámbito de aplicación temporal y las disposiciones sobre vigencia de la ley.
- b. Definiciones: Solo necesarias cuando el lenguaje de la norma sea muy técnico o se aparte del común.
- c. Disposiciones generales.
- d. Disposiciones especiales.
- e. Disposiciones orgánicas: órganos de aplicación.
- f. Disposiciones procedimentales.
- g. Disposiciones finales.

## Lenguaje

#### Términos:

- · Emplear la palabra exacta.
- El mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término o giro. No usar sinónimos.
- Si se usa un término en un sentido que no es el habitual, se lo debe definir, aunque es recomendable no alejarse demasiado del sentido habitual
- Evitar sustituir los sustantivos por pronombres.
- En un texto legal reglamentario, la terminología no debe apartarse de la empleada en el texto legal de base.
- Las modificaciones introducidas a una ley deben respetar su redacción, estilo y terminología.
- · Evitar el uso de términos extranjeros.
- · No utilizar abreviaturas.
- Al referirse a organismos oficiales, reparticiones, entidades, etc., citar la primera vez su nombre oficial completo y la sigla entre paréntesis. En artículos posteriores, referirse a ellos solo con su sigla.
- Evitar el uso de arcaísmos.

**Formas verbales:** La norma debe estar relacionada con el tiempo en que se la lee y aplica, no con el que se la elabora y dicta.

- Preferir el modo indicativo al modo subjuntivo.
- Preferir el presente al futuro.
- Emplear el futuro solo cuando es irremplazable por el presente.
- Emplear el pretérito solo cuando se trata de actos anteriores a la ley.
- Utilizar el gerundio solo para enunciar una acción simultánea anterior a la del verbo principal.

CAPÍTULO 2

# **Trámite Parlamentario**

# **Poder Legislativo**

Este capítulo parte del funcionamiento del Poder Legislativo de Córdoba, reflejando lo que ocurre en los Concejos Deliberantes en base a la Ley Orgánica Municipal Nº 8.102 más allá de las particularidades.

Como todo cuerpo legislativo, tanto la Legislatura de Córdoba como los Concejos Deliberantes tienen la potestad de dictar sus propios reglamentos internos (Art. 99 Constitución Provincial, Art. 30 inc. 29, Ley N° 8.102).

### Misión

La misión del Poder Legislativo es dictar todas las leyes necesarias para hacer efectivos todos los derechos, deberes y garantías consagrados por la Constitución Provincial sin alterar su espíritu.

#### **Funciones**

El Poder Legislativo tiene tres funciones:

- · LEGISLAR: Elaboración de las leyes, códigos, entre otros.
- CONTROLAR: Pedidos de informes, interpelación de ministros, jurado de enjuiciamiento, juicio político.
- REPRESENTAR: Sus 70 integrantes representan a las diferentes ideas políticas de la población.

# Legislatura

# Algunas atribuciones de la Legislatura (Art. 104, CP)

- Dictar las leyes para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías consagrados por la Constitución.
- Admitir y rechazar las renuncias y/o licencias del Gobernador y del Vicegobernador.
- Instruir a los Senadores Nacionales para su gestión con los dos tercios de los miembros.
- Elegir al Defensor del Pueblo con los dos tercios de los miembros y reglamentar su organización.
- Considerar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos que remite el Poder Ejecutivo antes del 15 de noviembre para el periodo siguiente.

· Dictar la Ley Orgánica Municipal.

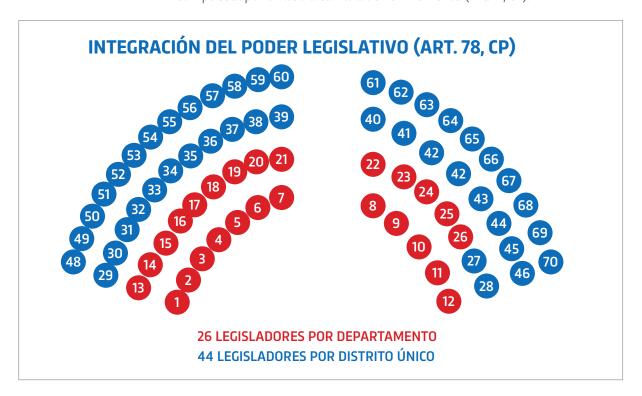
# Algunas atribuciones de Concejos Deliberantes (Art. 30, Ley Nº 8.102)

- Sancionar ordenanzas municipales que se refieran a las atribuciones conferidas por la Constitución Provincial a los municipios en su Art. 186.
- Regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas, conforme a lo que establece el Art. 187 de la Constitución Provincial.
- Sancionar ordenanzas de organización y funcionamiento de la administración municipal.
- Dictar la ordenanza referida al régimen electoral.
- Sancionar la Ordenanza de Presupuesto y las que creen y determinen tributos, de acuerdo a los principios del Art. 71 de la Constitución Provincial.

# Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba

## Composición

El Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba es ejercido por una Legislatura compuesta por una sola cámara de 70 miembros (Art. 77, CP).



## ¿Cómo se distribuyen las bancas?

La distribución para los 44 legisladores es a través del Sistema Proporcional D'Hondt

En el mismo acto eleccionario en el que se eligen los 70 legisladores, se eligen también los suplentes.

# Legisladores

Cada legislador, que es elegido a través del voto, es el encargado de hacer las leyes durante cuatro años y puede ser reelegido solo una vez, según lo señala el Art. 166 de la Ley Nº 10.406.

Estas disposiciones también son aplicables a los concejales (Art. 13, Ley N° 8.102).

Los miembros del Poder Legislativo tienen inmunidad de opinión.

# Requisitos para ser legislador o concejal (Art. 82, CP y Art. 15, Ley N° 8.102)

- Haber cumplido la edad de 18 años en el momento de su incorporación.
- Tener residencia en la Provincia de Córdoba en forma inmediata y continua durante los dos años anteriores a la elección. Los Legisladores de los departamentos deben ser oriundos o tener una residencia no menor a tres años de los mismos.
- Ser ciudadano argentino o naturalizado.

### La asistencia

Los legisladores están obligados a asistir a las sesiones y a las reuniones de comisiones desde el día de su incorporación hasta el fin de su mandato. Se podrá justificar su inasistencia por nota escrita al Presidente de la Legislatura o de la Comisión.

Lo mismo ocurre en los Concejos Deliberantes, algunos exigen la asistencia en la Audiencia Pública, tal como corresponde en el Concejo Deliberante de Córdoba.

## **Autoridades**

El Poder Legislativo cuenta con las siguientes autoridades:

- PRESIDENTE: VICEGOBERNADOR (Art. 84 y 129, CP)
- PRESIDENTE PROVISORIO (Art. 85, CP)
- VICEPRESIDENTE (Art. 6, RI)
- VICEPRESIDENTE I (Art. 6, RI)
- VICEPRESIDENTE II (Art. 6, RI)

A su vez, los funcionarios de Cámara incluyen:

- SECRETARIO LEGISLATIVO
- SECRETARIO DE COORDINACIÓN OPERATIVA Y COMISIONES
- SECRETARIO TÉCNICO PARLAMANTARIO
- SECRETARIO ADMINISTRATIVO

# **Bloques parlamentarios**

Los grupos de tres o más legisladores podrán organizarse en bloques de acuerdo a sus afinidades políticas. A su vez, dos o más bloques políticos podrán constituir un interbloque para actuar políticamente en forma conjunta. Cuando uno o más legisladores son excluidos o se separan en forma unilateral de un bloque por razones manifiestas, falta de afinidad u otra causal resuelta y valorada por la Presidencia, tal legislador o tales legisladores podrán actuar como bloque.

# El procedimiento parlamentario

Este procedimiento incluye:

- · Proceso de formación y sanción de las leyes.
- Camino, flujo o secuencia de tratamiento que se le da a un proyecto legislativo.

# Iniciativa legislativa (Art. 105, CP y Ley N° 7.811)

La iniciativa legislativa consiste en el derecho de presentar proyectos legislativos para su sanción. A saber:

- **Proyecto** (art. 105, CP): "Las Leyes tienen origen en la Legislatura por proyectos presentados por uno o más de sus miembros, por el Poder Ejecutivo, o por iniciativa popular en los casos que determine esta Constitución o la Ley".
- Las mociones (de Orden, de Preferencia, sobre Tablas y de Reconsideración) son iniciativas orales que los legisladores pueden presentar en el momento del debate del plenario.

## ¿Quiénes pueden iniciar las leyes y las ordenanzas?

- Los legisladores / Los concejales
- El Poder Ejecutivo / El Departamento Ejecutivo (Ley de Presupuesto)
- · Los ciudadanos (Iniciativa Popular)

# Los proyectos

Todo asunto propuesto por un legislador deberá presentarse, por intermedio de la Secretaría Legislativa, en forma de proyecto de ley, de resolución o de declaración.

Además, se presentan y registran ante la Cámara por escrito y firmados, debiendo contener los fundamentos.

## Tipos de proyectos

#### PROYECTO DE LEY (Art. 105, RI)

Se trata de una proposición que cumple con los trámites establecidos por la Constitución para la sanción de las leyes, cuyo objetivo es lograr una norma de alcance obligatorio.

#### PROYECTO DE RESOLUCIÓN (Art. 106, RI)

Esta proposición tiene por objeto: a) el rechazo de solicitudes particulares, b) la adopción de medidas internas de la Cámara y c) los pedidos de informe al Poder Ejecutivo.

#### PROYECTO DE DECLARACIÓN (Art. 107, RI)

Es una proposición que tiene como objeto reafirmar atribuciones Constitu-

cionales de la Cámara o expresar una opinión del cuerpo sobre un asunto público o privado. Además de recomendar, pedir o expresar un deseo.

Cada Concejo Deliberante establecerá los tipos de proyectos. Siempre coinciden con los proyectos de ordenanza. Por ejemplo, el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba tiene proyecto de Ordenanza, de Decreto, de Resolución y de Declaración.

# Las ordenanzas

Una ordenanza es un acto normativo a través del cual se expresa el Concejo Municipal en temas que revistan interés general y permanente para la población. Las normas sancionadas como ordenanza fijan las pautas generales de convivencia social para todos los ciudadanos de una ciudad, por tanto, se constituyen como normas jurídicas para los ciudadanos y su cumplimiento es de carácter obligatorio.

# Elaboración de un proyecto legislativo

#### El autor

Se entiende como autor de un proyecto legislativo al legislador/concejal que motorizó el expediente respectivo, es decir, el que lo presentó ante la Mesa de Entradas de la Cámara y promovió su discusión en el seno de la comisión o del plenario del cuerpo.

Normalmente, estos cofirmantes son colegas del mismo bloque del autor o de bloques con alianzas parlamentarias.

El autor del proyecto deberá tener en cuenta:

- La viabilidad jurídica.
- · El tipo de proyecto.
- · La viabilidad y oportunidad práctica.

Un proyecto normativo debe cumplir con las siguientes características:

Fuente: Proceder de la voluntad de los agentes autorizados para legislar.

**Función:** Estar destinado a su circulación por los canales correspondientes para su conversión en norma positiva.

**Estructura o forma:** Es la distribución ordenada de las disposiciones del texto normativo y debe estar construida de acuerdo a las reglas de la técnica legislativa.

## Partes de un proyecto

En primer lugar, un proyecto de ley debe tener un encabezado:

"La Legislatura de la Provincia de Córdoba sanciona con fuerza de Ley" (Art. 108, CP)

"El Concejo Deliberante de... sanciona con fuerza de ordenanza." (Art. 36, Ley N° 8.102)

Todo Proyecto Legislativo deberá contar con:

Encabezado

- 1. TÍTULO.
- 2. PARTE DISPOSITIVA: EL ARTICULADO.
- 3. FUNDAMENTOS: RAZONES QUE TIENE EL AUTOR PARA QUE EL PRO-YECTO SEA LEY.

La parte dispositiva incluye:

- · El objeto de la ley.
- Definiciones.
- Disposiciones generales y especiales: Se definen las competencias, derechos y obligaciones, permisos, casos especiales.
- Disposiciones orgánicas.
- Disposiciones de procedimiento.
- Disposiciones sancionatorias.
- Disposiciones finales, es decir, las normas relativas a la puesta en ejecución del texto. Se ubican las siguientes: Derogatorias, Modificatorias y Transitorias.
- Último artículo llamado artículo de forma, que indica el punto final del proyecto y que expresa: "Comuníquese al Poder Ejecutivo".

## Redacción de ley u ordenanza

Todo texto legislativo correcto tiene que ser preciso, claro y conciso. A continuación, se enumeran una serie de pautas:

- El texto de la ley debe redactarse de modo de guardar total fidelidad a la decisión política.
- Es recomendable utilizar siempre un lenguaje clásico, alejado de los modismos coyunturales.
- Redactar los artículos preferentemente cortos y en tiempo presente.
- · Utilizar epígrafes.
- Si hay textos dispositivos extensos, utilizar divisiones como títulos, capítulos, secciones.
- En la construcción sintáctica, preferir el orden lógico.
- Evitar el uso de abreviaturas.
- · La norma no debe contener razonamientos persuasivos.

#### En síntesis:

- Cuando existe una demanda social no resuelta, surge la idea del legislador/concejal de proponer una ley u ordenanza; o cuando no cubre las necesidades actuales, se plantea una modificación de la misma.
- 2. Cuando esa idea es llevada a un texto y presentada en la Cámara, es un proyecto legislativo que debe seguir ciertas reglas para que esté bien redactada.
- 3. Tiene que ser clara y precisa, sin lugar a duda de interpretación tanto para los ciudadanos que debemos cumplirla como para quienes deben hacerla cumplir.

# Las sesiones legislativas

Se denominan sesiones a las reuniones que efectúan todos los legisladores en el recinto habilitado a tal fin y que tiene como objeto el tratamiento de los diversos proyectos que ingresan para ello.

En la Legislatura de Córdoba, todas las sesiones son públicas, a menos que un grave interés declarado por la misma exija lo contrario (Art. 95, CP). Para declarar una sesión secreta, deberá efectuarse con el voto de la mayoría de

la totalidad de los miembros de la Legislatura.

De acuerdo al artículo 28 de la Ley Nº 8.102, "las sesiones del Concejo serán públicas, salvo que la mayoría resuelva, en cada caso, que sean secretas por requerirlo así la índole de los asuntos a tratarse. Se celebrarán en un local que el Cuerpo fijará".

En cambio, por ejemplo, el Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba requiere los dos tercios de los concejales para realizar una sesión secreta.

## Tipos de sesiones

**PREPARATORIAS:** Se realizan generalmente el tercer lunes de diciembre de cada año, con el objeto de designar las autoridades del período entrante, y para fijar días y horas de sesiones ordinarias.

**ORDINARIAS:** Son las que se realizan del 1º de febrero al 30 de diciembre.

**DE PRÓRROGA:** Se denominan así a las sesiones que se realizan durante el receso de la Legislatura, a solicitud del Poder Ejecutivo, como prórroga de las sesiones ordinarias.

**EXTRAORDINARIAS:** Se realizan durante el receso de la Legislatura y las convoca el Poder Ejecutivo o el Presidente de la Cámara, o a solicitud de 1/4 de los legisladores. Se trata únicamente el objeto expresado por el cual se realiza tal convocatoria.

**ESPECIALES:** Son las que se realizan fuera de los días de tablas o del recinto, pero dentro del período ordinario. Se convocan cuando las solicitan: el Poder Ejecutivo, por resolución del plenario de legisladores o a pedido de 1/5 de ellos.

A su vez, de acuerdo a la Ley Nº 8.102, se contempla para los Concejos:

**SESIONES PREPARATORIAS:** Serán 10 días anteriores al inicio de la Sesiones Ordinarias.

**SESIONES ORDINARIAS:** 1º de marzo al 30 de noviembre y pueden prorrogarse.

**SESIONES EXTRAORDINARIAS:** Convocadas por el Intendente o solicitadas por 1/3 de concejales y se ocupara del motivo por la que se convocó.

## Quórum

Se denomina quórum al número necesario de legisladores para que la Cámara entre en sesión.

La Constitución Provincial establece que la Legislatura entra en sesión con más de la mitad de sus miembros, pero un número menor puede compeler a los ausentes para que concurran a las sesiones en los términos y bajo las sanciones que el cuerpo establezca (Art. 94, CP).

En los Concejos Deliberantes, para formar quórum es necesario la presencia de más de la mitad del número total de concejales. Podrá reunirse en minoría con el objeto de conminar a los inasistentes. Si luego de dos citaciones consecutivas posteriores no se consiguiera quórum, la minoría podrá imponer las sanciones que establezca el Reglamento y/o compeler a los inasistentes por medio de la fuerza pública mediante requerimiento escrito a la autoridad policial local (Art. 23, Ley Nº 8.102).

A su vez, en el caso de que la Presidencia de la Legislatura fuera ejercida por un legislador, este también formará parte del quórum.

Si durante la sesión de la Cámara tuviera que pronunciarse y no hubiera quórum para votar, la sesión queda levantada de hecho.

## Desarrollo de una sesión

#### INICIO

Una vez logrado el quórum, el Presidente declara abierta la sesión e invita al legislador que corresponda (por orden alfabético) a izar la bandera del mástil del recinto.

Primeramente, se da lectura a la versión taquigráfica de la última sesión, siendo aprobada y firmada por las autoridades de la Cámara.

#### SE DA TRATAMIENTO A LOS SIGUIENTES PUNTOS:

- Asuntos Entrados
- Homenajes
- · Asuntos con Preferencia
- · Orden del Día

Asuntos Entrados es el conjunto de documentos de carácter legislativo, como son las Comunicaciones Oficiales, Proyectos presentados, Peticiones o Asuntos Particulares y Despachos de Comisión, que son recibidos por Secretaría Legislativa, los cuales toman Estado Parlamentario en la sesión inmediata a su presentación. Vale aclarar que el Estado Parlamentario es el momento a partir del cual el proyecto o despacho de Comisión sale del ámbito de la Secretaría Legislativa para ser conocido por todos los legisladores y funcionarios de Cámara. De esta manera, el proyecto debe ser publicado en los Asuntos Entrados para que alcance el Estado Parlamentario. Al obtener el Estado Parlamentario, el proyecto será de la Cámara y solo puede ser retirado con su autorización.

En la sesión, a medida que se lean los Asuntos Entrados, el Presidente los destina a a la Comisión que corresponda.

Una vez finalizada la lectura de los mismos, el Presidente o cualquier legisla-

dor puede proponer la realización de un **homenaje**, conforme a alguna fecha alusiva o a algún hecho o circunstancia pública que merezca el mismo.

Luego de la lectura de los Asuntos Entrados, el Presidente informará a la Cámara los **Asuntos con Preferencia**, es decir, cuáles deben tratarse en esa sesión por tener preferencia acordada con fecha fija.

Concluido ello, se pasará al tratamiento del **Orden del Día**, el cual se compone de los asuntos que correspondan tratar. Contendrán:

- Preferencias aprobadas en sesiones anteriores.
- Proyectos de Resolución, Pedidos de Informes y citación a ministros.
- · Proyectos con despachos de comisión.
- Iniciativa Popular (Ley Nº 7.811).

Una vez tratado cada tema, y cuando se hubiere concluido el debate o ningún legislador tome la palabra, el Presidente someterá el proyecto a votación.

#### **USO DE LA PALABRA**

Durante la sesión, se da la palabra a los legisladores en el siguiente orden:

- · Al miembro informante de la Comisión que ha analizado el proyecto.
- · Al miembro informante de la minoría si hubiera disidencia.
- Al autor del proyecto.
- · A los demás legisladores, en el orden en que lo soliciten.

Tanto el miembro informante de la mayoría como el autor del proyecto pueden hacer uso de la palabra tantas veces como lo estimen necesario.

#### CUARTO INTERMEDIO Y LEVANTAMIENTO DE LA SESIÓN

En algunos casos, el Presidente puede invitar a la Cámara a pasar a un cuarto intermedio, que es la interrupción de la sesión por un término de tiempo, pasado el cual la misma se reanuda (Art. 148, RI).

La sesión será levantada por indicación del Presidente una vez agotado el Orden del Día, o por resolución de la Cámara, aun cuando restasen asuntos por tratar, si la hora fuera avanzada (Art. 148, RI).

#### DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

Todo proyecto despachado por una Comisión pasará por dos discusiones, la primera en general y la segunda en particular:

• La discusión en general tiene por objeto el análisis de la idea fundamental del proyecto considerado en su conjunto.

- Cuando un proyecto es rechazado en general, ahí concluye su tratamiento. En cambio, si es aprobado en general, se pasa a su discusión en particular.
- La votación en particular se hará en detalle, artículo por artículo, o por capítulo, o por título, los cuales serán votados sucesivamente.

#### LA VOTACIÓN

Mecanismo que utilizan los legisladores para expresar su aprobación o rechazo a un proyecto de ley.

Un proyecto de ley es aprobado y convertido en ley cuando lo vota por la afirmativa la mayoría simple de los miembros presentes.

Las formas de votación son:

- · Electrónicas.
- · Por signos.
- · Nominales.

Será nominal toda votación para elegir autoridades y funcionarios y cuando la Cámara así lo acuerde.

En la Legislatura de Córdoba, ningún legislador podrá abstenerse de votar sin autorización de la Cámara. En algunos Concejos no pueden abstenerse.

#### LAS MOCIONES

La moción es toda proposición hecha a viva voz desde su banca por un legislador en el marco de las sesiones legislativas.

Hay cuatro tipos de mociones:

- · Moción de orden.
- · Moción de preferencia.
- · Moción sobre tablas.
- · Moción de reconsideración.

# Formación y sanción de las leyes

- 1. El proyecto es presentado en Secretaría Legislativa, conteniendo los fundamentos del mismo, y debe estar firmado por el autor o los autores.
- Toma Estado Parlamentario cuando es enunciado en el Recinto por la Secretaría Legislativa como Asunto Entrado y pasa a la Comisión correspondiente.
- 3. La Comisión respectiva estudia el proyecto, lo despacha y comunica su dictamen a la Secretaría Legislativa a los efectos de su tratamiento en la 1º sesión posterior que realice el cuerpo.
- 4. El proyecto se incorpora en el Orden del Día de la sesión siguiente y, cuando se trata, el miembro informante de la Comisión da los fundamentos del despacho y este se discute, en general, y en particular, votándose.
- 5. Algunos proyectos de ley (por ejemplo, Declaración de Reforma de la Constitución, Ley de Presupuesto, entre otros) requieren de una doble lectura, por lo que debe tratarse en el recinto en dos oportunidades. El tiempo entre la primera y la segunda lectura no puede ser superior a los 15 días corridos, pudiendo existir en el medio una Audiencia Pública, donde se convoca a especialistas en la temática, instituciones y organizaciones sociales para que aporten su opinión y sus ideas.
- 6. Sancionado el proyecto, pasa al Poder Ejecutivo, quien puede promulgarlo y publicarlo o, de lo contrario, vetarlo total o parcialmente.

Se debe tener en cuenta que durante el tratamiento de los proyectos y antes de la sanción:

- Los proyectos son puestos a disposición de la prensa junto con sus fundamentos a los fines de su difusión pública.
- Ningún proyecto podrá ser retirado, salvo expresa disposición de la Cámara.
- Los proyectos que no obtienen sanción en el término de 12 meses, caducan en su tratamiento y son enviados a archivo.

## Sanción

La sanción de una ley es la aprobación o confirmación solemne de un proyecto de ley que, por este acto, se transforma en ley y adquiere número de tal. Como ley sancionada es girada al Poder Ejecutivo para su posterior promulgación o veto.

### Doble lectura

En el Poder Legislativo de Córdoba, la Declaración de Reforma de la Constitución, la Ley de Presupuesto, el Código Tributario, Leyes Impositivas y de Empréstitos se aprueban en doble lectura, es decir, se discuten en el recinto en dos oportunidades.

El tiempo entre la primera lectura y la segunda no puede ser superior a los 15 días corridos, pudiendo existir en el medio una Audiencia Pública (reglamentada por la Ley N° 9.003).

La Legislatura puede decidir (con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros) qué otros proyectos de ley serán sometidos a doble lectura.

### Audiencia Pública

En la Audiencia Pública se convoca a especialistas en la temática, instituciones y organizaciones sociales cuya práctica sea afín a la misma, con el objeto de que den su visión del proyecto de ley y efectúen los aportes que crean convenientes.

# Doble lectura y Audiencia Pública en los Concejos Deliberantes (Art. 37, Ley Nº 8.102)

Se requerirá doble lectura para la aprobación de las ordenanzas que dispongan:

- 1. Privatizar obras, servicios y funciones del Municipio.
- 2. Municipalización de servicios.
- 3. Otorgar el uso de los bienes públicos de la Municipalidad a particulares.
- 4. Crear entidades descentralizadas autárquicas.
- 5. Crear empresas municipales y de economía mixta.
- 6. Contratar empréstitos.
- 7. Otorgar concesiones de obras y servicios públicos.
- 8. Crear nuevos tributos o aumentar los existentes y la sanción del Presupuesto Municipal de gastos y recursos y Cuenta de Inversión.

Entre la primera y segunda lectura deberá mediar un plazo no menor de 15 días corridos en el que el proyecto deberá publicarse por los medios disponibles.

En dicho lapso, el Concejo Deliberante deberá establecer Audiencias Públicas para escuchar a los vecinos y entidades interesadas en dar su opinión. En los casos mencionados en los Incisos 1) al 6), se requerirá para su aprobación el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Concejo, tanto en primera como en segunda lectura. En los previstos en los Incisos 7) y 8), será necesario el voto favorable de la mayoría absoluta en ambas lecturas.

#### Promulgación y veto de una ley

La promulgación es el reconocimiento formal que hace el Poder Ejecutivo respecto a la ley que ha sido sancionada por el Poder Legislativo. De esta forma, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, dándole el valor para que se cumpla, al mismo tiempo que se dispone su publicación dentro de los diez días hábiles de recibida la comunicación.

El veto es la facultad del Poder Ejecutivo contraria a la de promulgar. Es el rechazo total o parcial a la ley sancionada por el Poder Legislativo.

#### **CASO 1: PROMULGACIÓN TOTAL**

El Poder Legislativo sanciona una ley

Si el Poder Ejecutivo lo acepta El Poder Ejecutivo promulga y publica en el Boletín Oficial

#### **CASO 2: VETO TOTAL**

Si el Poder Ejecutivo lo veta totalmente

El proyecto vuelve a la Legislatura Si no acepta el veto insiste con la sanción de la ley Con el voto de los 2/3 de los miembros presentes es ley

Si acepta el **veto** no hay ley, y no puede volver a presentarse en el mismo año El Poder Ejecutivo promulga y publica en el Boletín Oficial

#### **CASO 3.A: VETO PARCIAL Y PROMULGACIÓN**

Si el Poder Ejecutivo lo **veta** parcialmente El proyecto
vuelve a
la Legislatura

Si acepta el veto parcial, se convierte en ley El Poder Ejecutivo promulga y publica en el Boletín Oficial

Puede publicarse la parte no vetada si ella tuviere autonomía normativa y no afectare la unidad del proyecto, previa decisión favorable de la Legislatura.

#### **CASO 3.B: VETO PARCIAL Y PROMULGACIÓN**

Si el Poder Ejecutivo lo veta parcialmente El proyecto vuelve a la Legislatura Si no acepta las modificaciones, insiste con la sanción de la parte vetada

Con la aprobación de los 2/3 de los votos es **ley** 

El Poder Ejecutivo promulga y publica en el Boletín Oficial

#### Plazo

Vetada una ley por el Poder Ejecutivo, la Legislatura debe tratarla dentro los 30 días durante las sesiones ordinarias. Transcurrido ese plazo sin que la Legislatura trate el proyecto, este queda desechado.

#### **Publicación**

Se trata de la divulgación solemne de la ley para el conocimiento de todos, su acatamiento y cumplimiento de uno de los principios republicanos: publicidad de los actos de gobierno.

#### **Publicación oficial**

La publicación de la ley consiste justamente en la inserción en un Boletín Oficial del Estado, en el caso de Córdoba, en el Boletín Oficial.

En el caso de los Concejos Deliberantes, "el Departamento Ejecutivo Municipal llevará debido protocolo numerado en forma correlativa de decretos y resoluciones, debiendo remitir obligatoriamente copia segura de las mismas, por correo electrónico, al Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba para su publicación íntegra o sintetizada, según el caso. Idéntica obligación recaerá para con las resoluciones de alcance general emitidas por las áreas que integren la estructura orgánica del Departamento Ejecutivo Municipal, o por entes descentralizados o autárquicos que funcionen bajo su órbita" (Art. 38, Ley Nº 8.102).

#### Vigencia e irretroactividad

Las leyes tienen vigencia a partir del día de su publicación, al menos que las mismas determinen otra fecha.

No tienen efecto retroactivo al menos disposición contraria.

#### **Bibliografía**

- · Constitución de la Provincia de Córdoba (CP).
- Correa, Miguel Ángel; Ferrel, Noris María; Nugent, María Inés; Sorbellini Villafañe, Liliana Julia; y Wahnish, María Fabiola. Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. Investigaciones y Conclusiones. Primera Edición. Nueve Ediciones. 2008. Segunda Edición. Secretaría Técnica Parlamentaria PL. 2010.
- Correa, Miguel Ángel; Ferrel, Noris María; Nugent, María Inés; Sorbellini Villafañe, Liliana Julia; y Wahnish, María Fabiola. Diccionarios de Términos Parlamentarios. Editorial Brujas. 2015.
- Ley Orgánica Municipal Nº 8.102.
- Pérez Bourbon, Héctor. Manual de Técnica Legislativa. Konrad Adenauer Stiftung. 2007.
- Reglamento Interno de la Legislatura de la Provincia de Córdoba (RI).

CAPÍTULO 3



### Elaboración de proyectos: la importancia de la metodología en el proceso de toma de decisiones

Leandro Ledesma

#### Elaboración de proyectos

Los objetivos de este capítulo son identificar y aplicar estrategias y pautas elementales para la elaboración de proyectos y su diseño, en el marco de una perspectiva interdisciplinaria orientada a la toma de decisiones; reconocer la importancia de la investigación como fuente de conocimiento y de la toma de decisiones en el contexto actual; y definir términos elementales referidos a la metodología de la investigación con la finalidad de aplicarlos a las prácticas legislativas.

#### Conocimiento de la realidad

El punto de partida de todo proyecto de investigación lo constituye el conocimiento de la realidad. Debemos ser capaces de preguntarnos qué está sucediendo y qué necesidades identificamos en el contexto en el que vivimos. Cuando realizamos estas preguntas, debemos ser conscientes de que la realidad es compleja y de que, por lo tanto, habrá que considerar una multiplicidad de causas para abordarla.

Luego nos planteamos qué podemos hacer y cómo se hará, es decir, qué propuestas se pueden desarrollar, que se convertirán en posibles soluciones a los problemas identificados y que darán origen al proyecto y todo su articulado.

#### ¿Cómo elaborar un proyecto?

La elaboración de un proyecto exige concebir y poner en práctica un plan, un método de trabajo y un procedimiento global. No se trata de una simple colección de recetas, sino que la elección, elaboración y ordenamiento de los procedimientos de trabajo varían con cada proyecto.

#### **Síntomas**

Un primer paso en este procedimiento lo constituye la identificación de los síntomas. Este es un término que proviene del ámbito de la medicina, y hace referencia a un fenómeno (algo que está sucediendo) y que revela la existencia de una enfermedad.

En el ámbito de la metodología, se concibe a los síntomas como la señal o el indicio de algo que está sucediendo, o que va a suceder en el futuro. La importancia de que podamos identificar los síntomas de la realidad social radica en que se convierten en los elementos fundamentales a la hora de establecer un diagnóstico a una situación y su posterior tratamiento, es decir, qué decisiones debemos tomar para dar solución a un determinado problema.

#### Nacimiento del proyecto

Un proyecto se origina por una serie de ideas iniciales que, en su mayoría, son vagas y requieren analizarse con cuidado para que se transformen en planteamientos más precisos y estructurados.

Es necesario conocer los antecedentes, ya que ayudará a identificar:

- ¿Qué legislación vigente existe?
- ¿Qué buenas prácticas se están desarrollando en otras comunidades con problemas y características similares?
- · ¿Cómo podemos innovar?
- ¿Con qué recursos contamos?

#### Sistematización

El proyecto se debe formular en términos concretos y explícitos de manera que sea realizable.

Los criterios para plantear adecuadamente un problema de investigación son:

- El proyecto debe implicar la posibilidad de realizarse. Debe ser factible.
- Es recomendable que las variables se delimiten conceptual, espacial y temporalmente.

#### **Objetivos**

Plantear los objetivos implica establecer qué pretende el proyecto. Los mismos deben expresarse con claridad para evitar posibles desviaciones en el proceso y ser susceptibles de alcanzarse.

Los criterios para plantear adecuadamente objetivos de investigación son:

- Comenzar con un verbo en infinitivo y estar claramente redactados.
- Definir en términos de generales y específicos.

#### **Fundamentación**

Esta indica el porqué de la implementación del proyecto exponiendo sus razones y demuestra la importancia y necesidad del mismo.

La fundamentación debe considerar tres criterios:

- · Conveniencia: ¿para qué sirve?
- · Relevancia social: ¿qué alcance o proyección social tiene?
- Implicaciones prácticas: ¿ayudará a resolver algún problema real?

#### Marco teórico

La elaboración del marco teórico implica:

- Precisar la manera de exponer el problema y de responder a él.
- Precisar los conceptos y variables fundamentales y las relaciones existentes entre ellos.
- Diseñar la estructura que fundamentará las propuestas.
- Orientar sobre cómo habrá de implementarse el proyecto.
- Proveer un marco de referencia para evaluar los resultados.

#### ¿Qué es un proyecto legislativo?

Un proyecto legislativo es la propuesta de tipo legal que va a ser presentada ante una Asamblea, Parlamento o Congreso, aspirando a convertirse en una ley oficial.

Se trata de un documento que da principio al procedimiento legalmente establecido para iniciar una reforma, una adición o la creación de una ley.

Este documento contiene el nombre o nombres de los autores, luego plantea una exposición de motivos que busca fundamentar la importancia y pertinencia de la iniciativa y, finalmente, contiene la exposición del articulado que para el caso se considere conveniente.

Reglamentariamente, existen los Proyectos de Ley, de Resolución y de Declaración; a todos ellos les cabe una serie de requisitos en común, como presentación por escrito con una parte resolutiva y fundamentos, rúbrica con firma y sello de su autor en ambas partes.

#### Características

Un proyecto normativo debe cumplir con las siguientes características:

**FUENTE:** Proceder de la voluntad de los agentes autorizados para legislar.

**FUNCIÓN:** Estar destinado a su circulación por los canales correspondientes para su conversión en norma positiva.

**ESTRUCTURA O FORMA:** Estar construido conforme a las reglas de la técnica legislativa.

#### Estructura del texto normativo

La estructura del texto normativo es la distribución ordenada de sus disposiciones, la cual ayuda a lograr orden, coherencia y, sobre todo, buen entendimiento por parte de los destinatarios de la ley.

#### Etapas de elaboración del texto normativo

PRIMERA ETAPA: Comprensión del tema

El redactor o técnico legislativo debe esforzarse por comprender cabalmente el tema sobre el que deberá trabajar.

#### SEGUNDA ETAPA: Investigación de antecedentes

- **Legislativos**: Integrados por normas vigentes y disposiciones derogadas expresa o implícitamente, que enfocan la materia en estudio.
- Parlamentarios: Proyectos de legisladores no sancionados, versiones de debates parlamentarios, trabajos de Comisiones de Asesoramiento (dictámenes no aprobados por los cuerpos legislativos o vencidos por imperio de normas de caducidad).
- **Doctrinarios:** Disponibles en bibliotecas, centros de estudio, fundaciones destinadas a la investigación teórica, bancos de datos.
- Jurisprudenciales: Si fueran pertinentes, con consulta de colecciones jurídicas y sistemas de informática jurídica.

#### TERCERA ETAPA: Análisis de fondo

Implica conocer a) si su contenido se ajusta o no a las atribuciones que la Constitución deslinda para el Poder Legislativo, b) si la oportunidad en que se encara la reforma o se crea la nueva norma es socialmente propicia, c) la posibilidad de efectiva implementación de las soluciones o procedimientos seleccionados y d) el grado de consenso que sobre el tema exista en las Comisiones de Asesoramiento Parlamentario y su posible acogida por el plenario del cuerpo legislativo.

#### CUARTA ETAPA: Elección de la forma de presentación y diseño de la estructura

Será un proyecto de ley, de resolución, de declaración, etc. y deberá respetar las exigencias que para cada caso se indiquen.

QUINTA ETAPA: Redacción del proyecto y sus fundamentos

SEXTA ETAPA: Consulta al decisor político

SÉPTIMA ETAPA: Revisión del proyecto

OCTAVA ETAPA: Presentación

**NOVENA ETAPA: Seguimiento** 

#### Construcción de un proyecto legislativo

#### Partes de un proyecto legislativo

Antes de todo proyecto, debemos señalar la fórmula de sanción. Un proyecto de ley debe comenzar siempre con: "La Legislatura de la Provincia de Córdoba sanciona con fuerza de Ley:".

Un proyecto legislativo debe contar con:

- 1. Título
- 2. Parte dispositiva: el articulado
- 3. Fundamentos: razones por la que el proyecto sea ley. (Este tema fue desarrollado en el capítulo 2).

#### El título

Se trata de la palabra o frase con la cual se da a conocer el contenido de cada disposición normativa. Deben considerarse los siguientes puntos:

- 1. El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto de la ley.
- 2. El título debe ser breve, único y concreto.
- 3. Debe contener las mismas palabras que tiene el texto del articulado.
- 4. En el título se debe evitar incluir expresiones ambiguas, citas de fechas y números.

- 5. El título debe ser políticamente neutro.
- 6. Evitar dar a una ley un título ya asignado a otra ley anterior que continua en vigor.
- 7. Frente a las sucesivas modificaciones de una ley, puede ser necesario modificar el título.
- 8. El título debe escribirse al comienzo del texto normativo y a continuación de la fórmula de sanción en mayúsculas y en letra negrita.

#### Parte dispositiva

El orden temático incluye:

- a) El ámbito de aplicación material: el objeto de la ley. Es la materia sobre la que versa la regulación.
- b) El ámbito de aplicación territorial.
- c) El ámbito de aplicación temporal.

#### **Conclusiones**

Cuando existe una demanda social no resuelta, surge la idea del legislador de proponer una ley; o cuando no cubre las necesidades actuales, se plantea una modificación de la misma.

Cuando es llevada a un texto y presentada en la Cámara, esa idea del legislador es un proyecto legislativo que debe seguir ciertas reglas para que esté bien redactada. Tiene que ser clara, precisa, sin lugar a duda de interpretación, tanto por parte de los ciudadanos que debemos cumplirla como por parte de quienes deben hacerla cumplir.



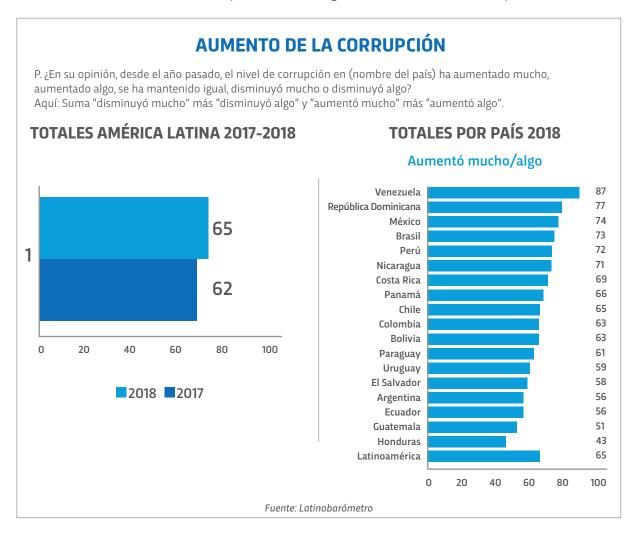
# **SEGUNDA PARTE**

# POLÍTICAS PÚBLICAS, GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA

# Políticas de integridad como formas de prevenir la corrupción y promover la transparencia

#### La corrupción

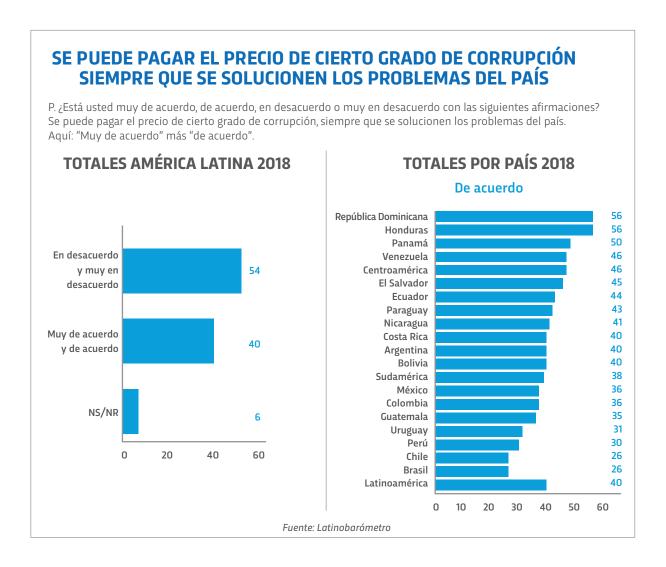
Tenemos noción del fenómeno de la corrupción porque lo percibimos como un problema público, un problema que está presente en nuestra vida política. Si bien medirla no es fácil, algunos datos dan cuenta de la corrupción en el país y en la región (aunque a veces parecen contradictorios). La percepción de su incremento no cede: en 2017, un 62 % de los latinoamericanos decían que la corrupción había aumentado; en 2018, el 65 %. Si miramos los datos por país, vemos que, en 17 de los 18 países, la percepción de aumento de la corrupción es superior al 50 %, llegando a más del 70 % en seis países.



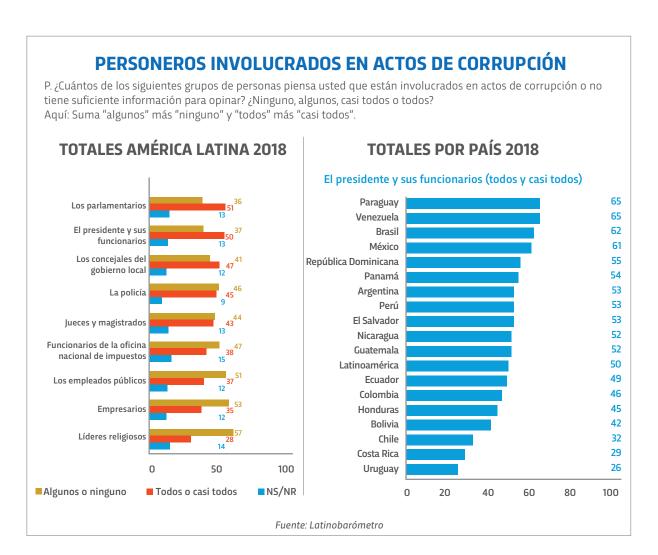
Por otro lado, en el IPC de Transparencia Internacional, Argentina obtuvo 45 puntos (43 es el promedio mundial) en 2019, con lo que se ubicó en el puesto 66 de 180, es decir, subió 19 puntos respecto a 2018.

# CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2019 The perceived levels of public sector corruption in 180 countries/territories around the world. SCORE Fuente: Transparency International

En relación a los comportamientos, en promedio, cuatro de cada diez latinoamericanos (40 %) están dispuestos a pagar el precio de la corrupción para solucionar problemas.



Por otro lado, el 51 % de los latinoamericanos cree que "todos o casi todos" los parlamentarios están involucrados en actos de corrupción. A su vez, el 50 % cree que los presidentes están involucrados, mientras que el 47 % cree que los concejales y el gobierno local están involucrados en actos de corrupción.



#### La corrupción como problema público

"Las actitudes y comportamientos de la población de América Latina en general no son propicios para el combate contra la corrupción, hay mucho que desmantelar aún. Hay mucha tolerancia y aceptación de la corrupción como instrumento para lograr objetivos. Es indispensable para ello que el discurso público combata la corrupción a todo evento". Informe 2018, Latinobarómetro

"La frustración por la corrupción gubernamental y la falta de confianza en las instituciones refleja la necesidad de mayor integridad política. Los gobiernos deben afrontar urgentemente el rol corruptor de los grandes capitales en la financiación de los partidos políticos y la influencia indebida que se ejerce en nuestros sistemas políticos".

Delia Ferreira Rubio,
Presidenta de Transparency International

La definición de corrupción remite al mal uso del poder encomendado para obtener beneficios particulares (Transparencia Internacional) y posee tres elementos:

- 1. El mal uso del poder.
- 2. Un poder encomendado que puede estar en el sector privado tanto como en el público.
- 3. Un beneficio particular, referido a beneficios personales para la persona que hace mal uso del poder, incluyendo también a miembros de su familia inmediata y a sus amigos.

#### La corrupción: una mirada desde la democracia

Una concepción alternativa de corrupción explora el vínculo intrínseco entre la corrupción y el daño a los procesos políticos democráticos.

"Me baso en varios de los caminos de participación en las democracias contemporáneas –votar, participar en el discurso público y en la emisión de opiniones, organizar y afiliarse a organizaciones de la sociedad civil, así como el poder público descentralizado– para determinar si sirven para dar más poder (empower) a los ciudadanos y que estos puedan resistir los daños causados por la corrupción".

Warren, 2005

A su vez, hay correlación entre más democracia y menos corrupción, por lo que la forma de combatir esta última es a través de aquella, partiendo de la base de que la sociedad civil es el medio conductor para evitar la corrupción. Por otro lado, hay un vínculo intrínseco entre las formas democráticas de organizar las instituciones y el ejercicio de la política. Por lo tanto, en una democracia, las reformas anticorrupción deben ser entendidas como medios –directos e indirectos– de construcción de poder democrático.

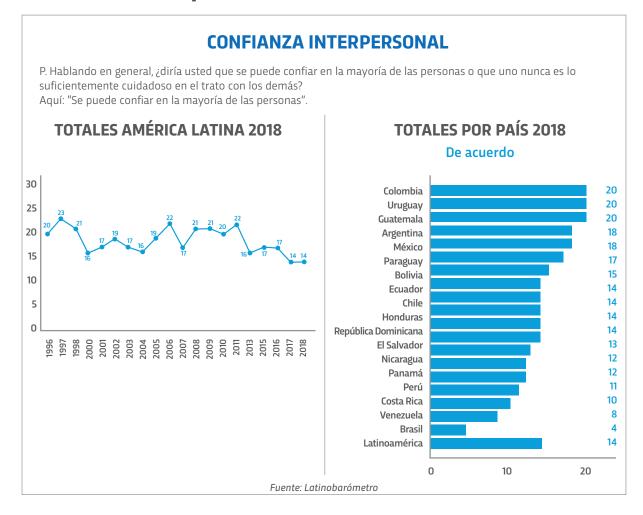
#### La corrupción: algunas conclusiones

- Se trata de un fenómeno complejo que conviene ser abordado en consideración del contexto.
- Aumenta la desconfianza en las instituciones públicas (desconfianza que, a su vez, aumenta con la percepción de la corrupción).
- No obstante, el abordaje sistémico de la corrupción no quita responsabilidad a las personas: todos somos responsables de nuestras elecciones y acciones. Desde la perspectiva ética, la vida de cada individuo es parte de una vida colectiva. Cada persona se desarrolla a partir del ejercicio de su libertad y responsabilidad. En este sentido, cada uno es responsable más allá de los condicionantes externos (Oficina Anticorrupción OA).
- Desarrollar sistemas de integridad permite abordar la corrupción desde la prevención tanto en la dimensión estructural (herramientas institucionales) como en la promoción del comportamiento íntegro de los agentes públicos (formación en ética pública).

#### Confianza e instituciones democráticas

La confianza es un factor fundamental para la cooperación y la participación de la sociedad en la consecución de los bienes públicos. Facilita el proceso de construcción, legitimización y mejora de las instituciones públicas. Según Latinobarómetro, América Latina es la región más desconfiada del mundo y, por segundo año consecutivo, obtuvo el mínimo histórico de confianza interpersonal: 14 % (Informe 2018). Mientras que la confianza interpersonal en países que tienen sus clivajes principales solucionados alcanza hasta el 70 %. Este indicador es una medida de cuánto han sido capaces los países en solucionar sus principales clivajes, esos problemas que acusan divisiones en las sociedades y que impiden su integración.

#### **Confianza interpersonal**



La confianza en el Congreso tuvo su punto más alto en 2009/2010, con un 34 %, disminuyendo a 21 % en 2018, con una pérdida de trece puntos porcentuales. En Argentina, el porcentaje es un poco superior a la media: 26 %.



#### Los cuerpos parlamentarios en democracia

En democracia, los órganos de representación política parlamentaria están diseñados para constituir institucionalmente las relaciones entre la sociedad y las autoridades.

Su integración refleja una amplia diversidad de ideas y corrientes políticas, ya que los representantes son elegidos mediante procedimientos electorales democráticos.

No obstante, su simple existencia no garantiza el ejercicio democrático del poder conferido en las urnas: el voto no es suficiente para dotar de plena legitimidad a las decisiones que toman los legisladores.

Hoy, las Legislaturas en el mundo no pueden escapar a un contexto general de desconfianza y a su estrecha relación con los partidos políticos.

#### **Funciones**

**LEGISLATIVA:** Presentación, deliberación y aprobación o rechazo de propuestas de creación o reforma de normas de aplicación general.

**ADMINISTRATIVA:** Nombramientos, ratificaciones, designaciones relativas a otros órganos de gobierno y actos formales relacionados con la vida interna de cada órgano.

**DE CONTROL:** Exigencia de rendición de cuentas al gobierno y a otros organismos autónomos.

**PRESUPUESTARIA:** El Poder Ejecutivo diseña y ejecuta el presupuesto y el Congreso lo discute y aprueba; luego supervisa y fiscaliza.

#### Desafíos frente a la desconfianza

La percepción de desconfianza es difícil de ser transformada cuando se percibe falta de transparencia. Por lo tanto, una Legislatura democrática moderna es aquella que combina:

- el resultado de la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas;
- · acciones de accesibilidad;
- principios de ética parlamentaria y rendición de cuentas que guían la conducta de sus miembros y el personal;
- · decisiones eficaces, sustantivas y viables;
- procedimientos claros y transparentes;

- · organización interna altamente institucionalizada;
- · miembros y personal profesionales; y
- · una administración abierta al escrutinio público (Puente, 2017).

#### Sistemas de integridad

La integridad es el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE). Un sistema de integridad es un instrumento que da cuenta del conjunto de valores que orientan el actuar íntegro de los servidores públicos, promoviéndolo y manteniéndolo actualizado, y contiene una serie de medidas coordinadas para prevenir la corrupción y promover la transparencia.

#### Parlamento abierto

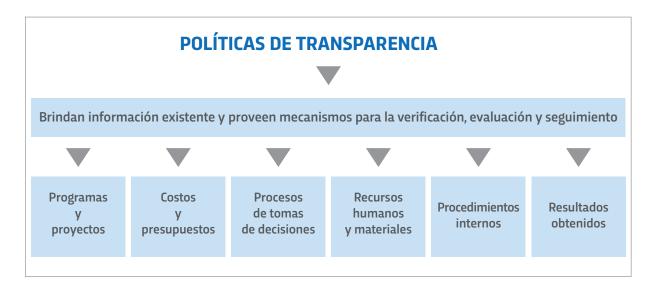
Se trata de una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias (ParlAmericas - OEA).

Un parlamento abierto abarca cuatro dimensiones:

- Transparencia
- · Participación ciudadana
- · Innovación en el uso de tecnologías
- Integridad y responsabilidad parlamentarias

#### **Transparencia**

Las políticas de transparencia implican un conjunto de estrategias y prácticas basadas en una amplia apertura y disponibilidad de información que contribuyen a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas (OA).



#### Significado (Merino, 2011)

Transparencia significa decisiones y procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de la propia organización.

La transparencia es un valor organizacional y un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico.

Además, incluye cuatro valores: publicidad, construcción de espacio público, incremento de la eficiencia social y responsabilidad.

#### **Advertencias (Merino, 2011)**

- No es lo mismo que el derecho de acceso a la información pública (cumplimiento de las exigencias que se derivan de las leyes en la materia); lo trasciende, porque es decisión deliberada de organizar los procesos organizacionales privilegiando el papel estratégico y abierto de la información para mejorar los resultados de la organización.
- No solo refiere a la publicidad de la información, no es entrega de unos mínimos de información; debe incrementar la utilidad social y producir valor agregado a los fines públicos.
- No es búsqueda de visibilidad pública, frívola y cosmética; debe modificar la forma en que se produce y utiliza la información.
- No es burocrática, no se propone acumular carpetas; los individuos deben endogeneizar la política de transparencia y modificar rutinas.
- · No es información inútil; debe tener valor estratégico.

#### Participación y confianza

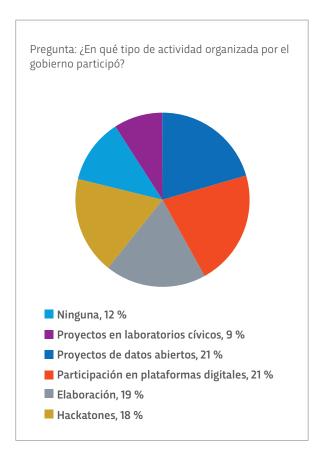
La confianza está basada en la evaluación de los resultados de las políticas y en que los ciudadanos sienten que son parte activa en su proceso de creación. Ellos evalúan qué tan justas, abiertas e interactivas son las políticas públicas.

Hay poca evidencia empírica aún sobre si las iniciativas de gobierno abierto están efectivamente mejorando la confianza en las instituciones. Un reciente estudio (Bianchi et ál., 2018), enfocado en el ámbito local, muestra datos alentadores:

"[...] el 86 % de las organizaciones sociales que participaron activamente en iniciativas de GA expresaron que su confianza se incrementó y, de hecho, el 62 % piensa que este incremento fue substancial".

#### Este estudio también señala que:

- La mayor interacción con funcionarios públicos ha sido la clave para el incremento de la confianza entre los gobiernos y la sociedad civil.
- Los líderes sociales sienten que pueden influenciar la elaboración de políticas públicas gracias a una interacción sostenida con sus gobiernos, a través de plataformas, redes sociales y espacios participativos.
- La apertura de espacios de trabajo colaborativo ha convertido a organizaciones sociales individuales en colaboradores activos para políticas innovadoras.
- Las organizaciones sociales se han convertido en "intermediarios de confianza" (trust brokers) entre los gobiernos y amplios sectores del público: comparten la información al público; convencen a organizaciones reacias a trabajar con el gobierno de tomar parte en las políticas públicas; e incluso, algunas veces, defienden políticas gubernamentales.



#### Integridad y responsabilidad: ética pública

"La causa fundamental que ocasiona que un servidor público realice actos relacionados con los antivalores es la ignorancia. Existe un vacío de conocimientos en materia de ética que pone en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder". Oscar Diego Bautista (2007)

#### Ética pública (OA)

Los regímenes de ética pública -entendidos como el conjunto de normas, sistemas y mecanismos de aplicación y control de dichas normas- se presentan como valiosos instrumentos de prevención que, además, tienen por efecto fortalecer la confianza de la ciudadanía –y del resto de las naciones– en nuestras instituciones públicas.

Muchos de los deberes éticos señalados en ellos tienen como misión guiar el comportamiento de los funcionarios para evitar conflictos de intereses, preservando siempre el interés general, el principio de igualdad y el uso adecuado de los bienes públicos.

#### Código de conducta en el servicio público

Se trata de una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos señalando, además, principios éticos aplicables en su ámbito laboral.

Un código de conducta en el servicio público debe cumplir con dos requisitos:

- · Potenciar o fomentar valores y actitudes positivas.
- Potenciar un criterio sólido para poder adecuar la conducta de las personas al buen ejercicio de la función pública.

Además, tiene dos características: es normativo y es educativo. Todos los códigos son limitados, por lo que la formación ética del funcionariado sigue siendo necesaria y deseable.

#### **Conclusiones**

Los cuerpos legislativos están frente a la oportunidad (y la demanda) de buscar alternativas para restaurar la confianza entre representantes y representados.

Una posibilidad es avanzar en una agenda de transformación que no sustituya el modelo de representación, sino que lo complemente y le otorgue mayores grados de legitimidad.

Las herramientas de un sistema de integridad (acciones de transparencia, fomento de la participación ciudadana, promoción de la probidad y la ética pública, entre otras) pueden contribuir a este propósito.

CAPÍTULO 5

#### •



## Gobierno abierto y transparencia: herramientas para la participación ciudadana

# Gobierno abierto y transparencia: herramientas para la participación ciudadana

Este capítulo busca identificar las principales características de los procesos de gobierno abierto, teniendo en cuenta su importancia técnica y estratégica; identificar las características y tipos de participación ciudadana que permitan involucrar a los ciudadanos en el diseño de acciones de gobierno; e identificar y caracterizar diferentes espacios de participación, actores y roles claves para implementar con éxito estas experiencias.

#### Gobierno abierto y democracia

El porqué de la participación ciudadana en las acciones de gobierno tiene su origen en una serie de supuestos iniciales, a saber:

- · La democracia es la base del gobierno abierto.
- · La ciudadanía es la base de la democratización y la apertura.
- La participación política es la herramienta para más y mejor democracia.

La participación es mucho más que un "buen discurso", porque involucrar a la ciudadanía permite la legitimación social de "lo político", el fortalecimiento institucional y la creación de condiciones para el desarrollo.

#### Gobierno abierto y participación

#### Algunas precisiones conceptuales

El gobierno abierto es una nueva forma de hacer gestión pública e implica:

- Políticas de transparencia, es decir, apertura de información pública que proviene de la actividad de gobierno.
- Canales de participación ciudadana para la accesibilidad a la información.
- Capacidad de respuesta y mecanismos que incluyan a la sociedad para generar soluciones a problemáticas comunes.

#### Participación ciudadana

¿Qué no es? En nuestro marco institucional (Art. 22 de la CN), participación ciudadana no implica el reemplazo de representantes electos en la toma de decisiones sobre acciones de gobierno.

La participación ciudadana supone articular una lógica individual con un accionar colectivo en el marco de lo público. Es decir, es la decisión de un individuo de participar en lo público, articulado en un mecanismo de acción colectiva organizada, en espacios donde se procesan decisiones que afectan la vida cotidiana de los actores.

Como fin en sí misma, la participación ciudadana significa fortalecimiento de lo político y del marco democrático; mientras que, como medio, permite alcanzar objetivos definidos por las instituciones y brinda estrategias políticas de legitimación.

#### Herramientas prácticas

# La participación ciudadana en el proceso de decisiones de gestión pública

#### PRIMER PASO: Definir un objetivo

En esta instancia, la pregunta a hacerse es: ¿Para qué vamos a llamar a la participación? Además, es fundamental contar con definiciones concretas sobre:

- Alcances, es decir, definir los ámbitos a los que se circunscribe (un proyecto, una política, un programa).
- Temas. Definir aquellos sobre los que se podrá participar y aquellos que quedan fuera.
- Etapas. Definir las etapas del proceso político que estarán sujetas a participación.

#### SEGUNDO PASO: ¿Quiénes participan?

Abrir el juego de la gestión pública no es un acto neutral: hay que estudiar cada situación en particular. Por eso, se deben identificar a los actores, haciendo visibles a sujetos, organizaciones, ciudadanía individual, etc. que forman parte del entramado social. Pero, además, hay que distinguir entre:

- · Aquellos que serán beneficiados.
- · Aquellos que serán perjudicados.
- · Aquellos que permanecerán indiferentes.

		INTERÉS					
		Bajo interés	Alto interés				
NCIA	Baja influencia	Actores de bajo impacto  Beneficiados - Perjudicados - Indiferentes	Actores con impacto para potenciar Beneficiados - Perjudicados - Indiferentes				
INFLUENCIA	Alta influencia	Actores de alto impacto Beneficiados - Perjudicados - Indiferentes	Actores con posibilidad de veto  Beneficiados - Perjudicados - Indiferentes				

Para finalizar el diagnóstico de actores, es importante realizar una serie de preguntas analíticas:

- ¿Cuál es el tema en torno al cual se está proponiendo un escenario de participación?
- ¿Cómo se vinculan los actores identificados en relación a este tema?
- ¿Cuáles son las tensiones y los conflictos en torno a esta situación?
- ¿Cómo llegó este tema a la agenda gubernamental? ¿Cómo ha incidido la acción pública de los actores?
- ¿Hay alianzas entre los actores?
- ¿Han existido experiencias de participación anteriores en relación a este tema?

Vale señalar que incluir participación política con enfoque en actores permite articular un espacio de encuentro entre intereses divergentes; generar consensos donde se articula el conflicto; y resolver, a partir del interés individual, pensando en el bienestar general.

#### **TERCER PASO: Definir el proceso**

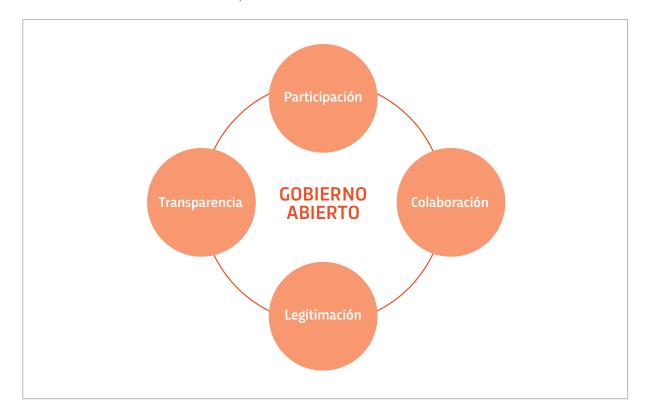
Es necesario clasificar el mecanismo de participación en base al momento en el que se instrumentará. Así, en el "antes" se realizarán los diagnósticos, es decir, se identificará el problema; en el "durante" se plantearán las soluciones, o sea, la mejor manera de afrontar el problema; y en el "después" se realizarán las evaluaciones, concluyendo en cuán efectiva y eficaz fue la solución.

#### Conclusión

Los procesos de gobierno abierto, entendidos desde la perspectiva de una nueva gestión pública, potencian círculos virtuosos que combinan:

- a. la transparencia de información,
- b. la participación ciudadana como eje rector de las acciones de gobierno,
- c. la colaboración como método para la resolución de los problemas públicos, y
- d. su impacto positivo en la legitimidad de los gobiernos y las instituciones.

Todo esto, allanando el camino de las sociedades hacia el desarrollo.



CAPÍTULO 6



# La planificación en el diseño de políticas para gobiernos locales

# La planificación en el marco de la gestión política

La actividad política está íntimamente vinculada al dominio estratégico del entramado de relaciones de poder que constituyen la base del tejido social; a la orientación y reorientación de las conductas de individuos y colectivos sociales en pos de una visión de futuro deseable; y al conjunto de transformaciones que se realizan consecuentemente en el marco de la construcción política del desarrollo.

Hoy, la política enfrenta enormes desafíos para continuar conduciendo a nuestras comunidades, enormemente heterogéneas y cada vez más cambiantes. Las comunidades contemporáneas exigen que los políticos sean capaces de resolver problemas, es decir, gestionar; y articular consensos contingentes a través de la comunicación.

La gestión y la comunicación constituyen dos componentes fundamentales de la política contemporánea. Y en este marco, la gestión es el elemento del gobierno orientado a resolver problemas públicos y satisfacer necesidades de la comunidad, mejorando paulatina y progresivamente las condiciones físicas, económicas, humanas, sociales e institucionales en las que transcurre su vida. En otras palabras, es el componente del gobierno que se asienta sobre las políticas públicas y se orienta fundamentalmente al desarrollo integral.

## Las políticas públicas y el desarrollo integral

Frente a nuestras comunidades contemporáneas, los proyectos de transformación requieren de técnicas sofisticadas de operación sobre la realidad, que generen un progreso hacia el horizonte deseado en un marco de innovación en los modos en los que el Estado se vincula con la sociedad. Pero además se vuelve imprescindible que estos mecanismos logren trascender la racionalidad técnica y que tales relacionamientos superen la lógica gerencial, de manera tal que la complejidad se aborde a partir de la lógica de articulación política.

Por eso, la gestión requiere de una caja de herramientas técnico-políticas que se encuentren a la altura del desafío, y la misma está contenida en el ciclo de las políticas públicas: planes y actividades que un Estado como responsable principal diseña y gestiona a los fines de la satisfacción de necesidades sociales.

Las políticas públicas constituyen así el principal dispositivo a través del cual opera la gestión política para construir desarrollo.

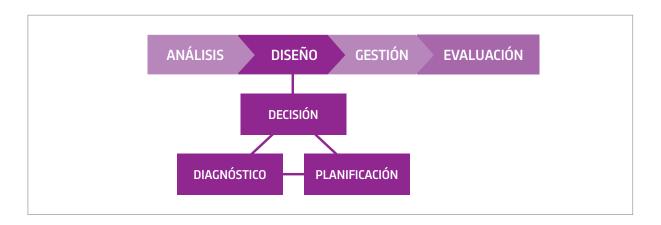
## El ciclo de las políticas públicas

El entendimiento de las políticas públicas como un proceso nos habilita a identificar etapas y fases, momentos en los que intervienen distintas lógicas –a veces más técnicas, por momentos más políticas– y se introducen

diferentes herramientas para abordar la realidad.

Las cuatro grandes etapas son: análisis, diseño, gestión y evaluación. El análisis y la evaluación se relacionan fundamentalmente con la producción de conocimiento, es decir, con la determinación de las políticas existentes y con la evaluación de los impactos de las mismas. En el marco de la gestión, se inscriben las fases asociadas a la ejecución de las actividades planificadas, al control de las acciones ejecutadas y a la comunicación.

A su vez, dentro del diseño se ubican las fases de diagnóstico, de decisión y de planificación.



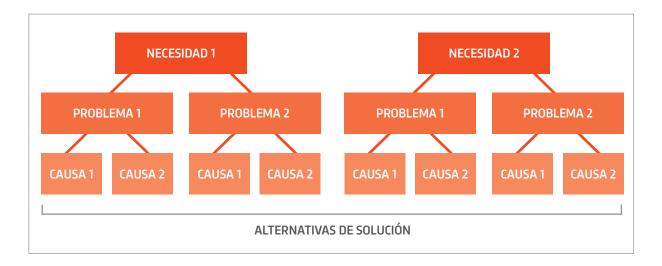
# El diseño de políticas para gobiernos locales

# Diagnóstico

El diagnóstico es la primera fase del diseño de políticas públicas donde tratamos de identificar qué es lo que tenemos que hacer, es una producción de información acerca de los problemas a resolver y las necesidades a satisfacer. Por lo tanto, un diagnóstico participativo implica un conjunto de personas hablando –que luego se complementa con los diagnósticos técnicos, los diagnósticos de coyuntura, los diagnósticos estructurales, etc.—, es decir, una instancia donde el gobierno descubre junto a la comunidad cuáles son sus carencias, sus faltantes para alcanzar un nivel de vida como bien común.

Entonces, las necesidades se descubren colaborativamente y son el resultado de una serie de problemas existentes que conforman, a su vez, un árbol de necesidades que encuentra su origen seguramente en más de una causa, cuyo conjunto conforma, también, un árbol de problemas.

El segundo ejercicio de un diagnóstico exige pensar alternativas de solución.



#### Decisión

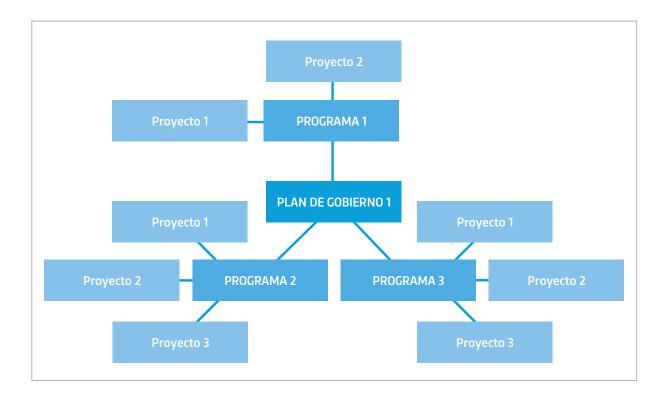
El fruto del diagnóstico, es decir, las alternativas de solución van hacia la decisión. Si el diagnóstico es una fase con un componente técnico muy fuerte, una naturaleza poderosamente participativa, la decisión es el momento más inherentemente político del diseño de políticas públicas, porque recae en el Poder Ejecutivo, en el mejor de los casos, escuchando el diagnóstico participativo, valorando los criterios técnicos y planificando después. La decisión política convierte a las alternativas de solución en agenda gubernamental.

#### Planificación

La tercera es la fase de planificación, que tiene una alta demanda técnica, siempre relacionada al contexto político.

Existen dos grandes campos en los que se planifican políticas públicas:

- Lineamientos estratégicos, pensados generalmente a largo plazo, transversales, pero vinculados a los ejes de gestión.
- Estructura programática, es decir, la planificación más clásica que corresponde a la definición de planes, programas y proyectos. Toda gestión puede programatizar su actividad.



#### **FINALIDAD**

La finalidad de la planificación es el impacto social al cual la ejecución del proyecto contribuye, al que se tiende. Está vinculada a la necesidad insatisfecha y suele ser necesario un plan de gobierno para su satisfacción.

#### **OBJETIVO GENERAL**

Se trata del cambio que se pretende lograr con el programa o proyecto en la situación particular y se vincula al problema.

Su estructura debe incluir verbo infinitivo, indicando un cambio y la dirección que tomará ese cambio. Se deben evitar los verbos que se refieren a las actividades de implementación y se deben responder cuatro preguntas:

- · ¿Qué cambios se lograrán?
- · ¿A quién se llegará?
- ¿En qué plazo?
- · ¿Dónde?

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Refieren al cumplimiento de pasos que nos van llevando el cumplimiento del objetivo general y están vinculados a la remoción de las causas del problema.

Su estructura es similar a la de los objetivos generales.

#### **SUPUESTOS**

Son aquellos eventos externos al proyecto que puedan poner en peligro el logro de sus objetivos y/o metas.

#### **RESPONSABLE**

Áreas de gobierno y/o administración pública encargada de implementar la política.

#### **DESCRIPCIÓN (CONTEXTO)**

Consiste en una reseña sintética del proyecto y debe incluir:

- Prestaciones a brindar: ¿qué se va a producir?
- Beneficiarios: ¿para quiénes se va a producir?
- · Proceso: ¿cómo se va a producir?
- · Localización: ¿dónde se va a producir?

#### **COMPONENTES: INSUMOS Y PRODUCTOS**

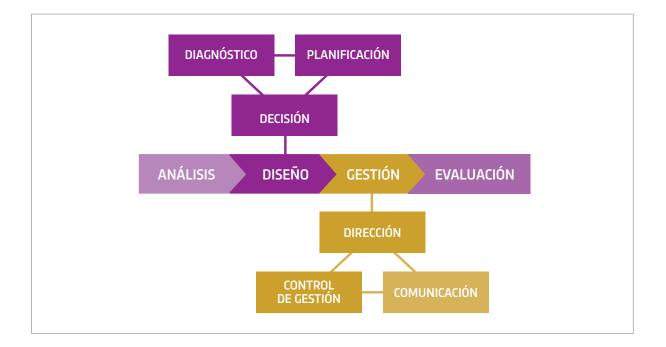
- Insumos: Obras, servicios y capacitaciones que se requieren para cumplir el objetivo.
- Productos: Obras, servicios y capacitaciones que quedan realizadas con el cumplimiento del proyecto. Se expresan en trabajo terminado (sistemas instalados, personas capacitadas, etc.).

#### **METAS (INDICADORES)**

Medida de un concepto o comportamiento. Consiste en la especificación de la cantidad, calidad y tiempo de las obras, servicios y capacitaciones que deberán entregarse.

#### INDICADORES (VERIFICADORES)

Refieren a la operacionalización de la meta y responden a dónde lo vamos a ver.



CAPÍTULO 7

## •



# Comunicación política

Leandro Graglia y Lucía Bonetto Cornatosky

# Comunicación política en contextos locales

#### Cercanía y legitimidad

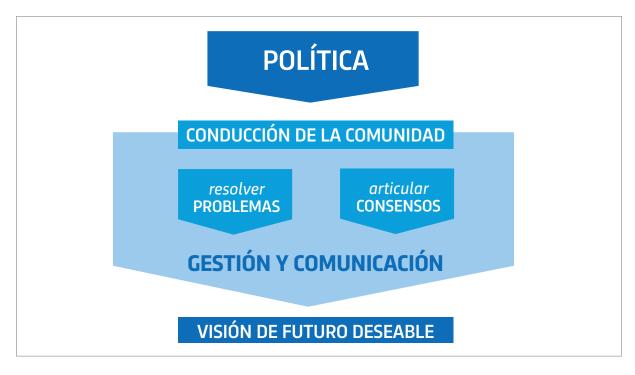
Este capítulo invita a repasar algunos elementos que hacen a la comunicación política pensada en los contextos locales, que pueden ser muy variados, con el objeto de conocer herramientas y técnicas.

Para ello, es necesario recuperar algunos conceptos del capítulo 6 "La planificación en el diseño de políticas públicas", como el entendimiento de que la actividad política en general se estructura en un ejercicio de conducción de las comunidades. Y en sociedades donde existen múltiples actores, vinculados con diferentes relaciones de poder, diferentes intereses y diferentes identidades, la política pretende un intento de conducción de la comunidad hacia un futuro deseable, es decir, la orientación y reorientación de las personas.

En esta línea, se deberá:

- hacer un gran trabajo para construir y articular consensos a través de estrategias de comunicación política; y
- · resolver problemas a través de la gestión de políticas públicas.

Estas metas representan un enorme desafío en las sociedades actuales, no solo por la complejidad de las comunidades, sino por la velocidad de los cambios que se suscitan en ellas. De ahí que, para el desarrollo de la comunicación política en contextos locales, resulta relevante comprender cómo funciona el ecosistema mediático actual, entendiendo que es aquí donde se desarrollarán las estrategias político-comunicacionales de los diferentes actores políticos.



## Ecosistema mediático actual

El surgimiento del sistema de la World Wide Web (www), la democratización del acceso a la información y la reducción de las barreras económicas para la adquisición de dispositivos tecnológicos con conexión a Internet implicaron que hacer comunicación política hoy no sea lo mismo que hace 50 años atrás. Es por ello que, para caracterizar el funcionamiento del ecosistema mediático actual, recurrimos a cuatro elementos:

#### CONVERGENCIA MEDIÁTICA

Desde una perspectiva evolucionista, se pensaba que los viejos medios iban a desaparecer y serían reemplazados por nuevos medios de comunicación. Aunque han perdido alcance e impacto, es importante destacar que actualmente la radio, el periódico y la televisión siguen teniendo vigencia como canales informativos. Sin embargo, ya no son los únicos formadores de opinión pública. En ese sentido, se afirma que los mismos compiten con nuevos medios en este rol. Es decir que existe una coexistencia entre los viejos y los nuevos medios, que surgen fundamentalmente a través del acceso a Internet y se desarrollan en la esfera digital. Aquí se destacan las redes sociales, los blogs y los podcasts, entre otros medios.

La convergencia mediática se origina en tanto cada uno de los medios existentes logra satisfacer una necesidad humana. De ahí que, aunque los dispositivos tecnológicos a través de los cuales se consumen los medios puedan mutar, los medios, en tanto logren satisfacer una necesidad humana, seguirán existiendo.

Además, la convergencia mediática genera un cambio en la rutina informativa de las personas. Antes bastaba con leer una vez al día el diario y encender el televisor en el momento del noticiero. Sin embargo, hoy no resulta suficiente. Es por esto que se habla de nuevos hábitos de consumo por parte de la audiencia, que se encuentra permanentemente buscando consumir información a través de diversos soportes.

#### SATURACIÓN INFORMÁTICA

Como se mencionaba anteriormente, en la actualidad hay una multiplicidad de medios que producen información de manera constante. A esta marea informática, se agregan los datos producidos por los propios usuarios, que hoy son "prosumidores", es decir, consumen y producen contenidos en cuestión de segundos, de manera gratuita y autónoma. Y como si esto fuera poco, la existencia de redes sociales habilita que no solo sean las personas quienes generan noticias, sino también las instituciones de la sociedad. De ahí que es tanta la cantidad de información circulante en nuestras vidas que los ciudadanos se encuentran saturados de información y su capacidad de "absorción" es limitada. De modo que la "horizontalidad" en la producción de información deviene en ciudadanos bombardeados permanentemente con algún tipo de información, sea esta o no verdadera, ya que, en la nueva esfera digital, también hay espacio para los actores que desinforman, como los trolls o los bots.

#### FRAGMENTACIÓN DE AUDIENCIAS

La capacidad de los medios de influir en la construcción de sentidos choca con una sociedad hiperfragmentada, opuesta a lo masivo y uniforme. Los grandes relatos aglutinadores de intereses e identidades como "los trabajadores" o "las mujeres" quedan obsoletos. Actualmente es muy difícil utilizar estas categorías porque los individuos no se sienten identificados bajo ese estandarte. Las grandes identidades caen y es allí donde se produce una fragmentación de la sociedad. Resurge una multiplicidad de identidades, facetas e intereses que se solapan entre sí y que redefinen al individuo.

Su afección en el mundo político deriva en la necesidad de implementar gobiernos de coalición, donde no gobierna una mayoría monolítica, sino, por el contrario, priman los acuerdos entre minorías heterogéneas. Más específicamente en lo que refiere a comunicación política, encontramos nuevos métodos para el abordaje de la fragmentación y la multiplicidad de identidades trabajando a través de targets de usuarios que tengan factores comunes: demográficos, de hábitos y/o de intereses y que permitan la formulación de acciones políticas dirigidas a diversos públicos.

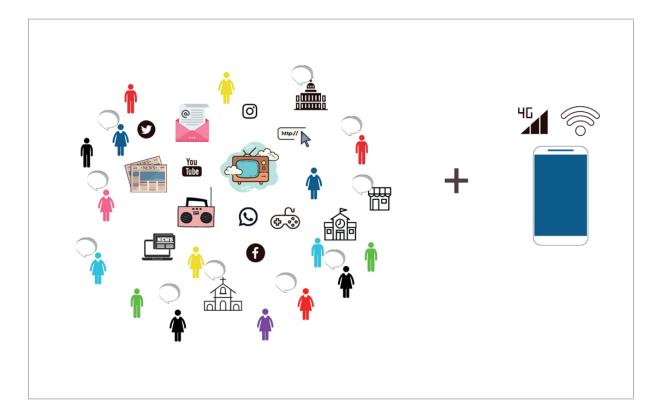
#### PREDOMINANCIA DEL ECOSISTEMA MÓVIL

La tecnología móvil permite integrar diversas funciones, antes impensadas, en un mismo aparato tecnológico. Un dispositivo móvil hoy no solo es utilizado para realizar llamadas telefónicas desde cualquier lugar del mundo, sino también para reproducir música, sacar fotografías y editar videos, entre otras tantas herramientas.

Además de los factores tecnológicos, los móviles traen aparejados un cambio fundamental en lo que a gestión del tiempo y espacio refiere. Estamos permanentemente conectados a la red a través de los teléfonos celulares. Tal es así que, en enero de 2020, un estudio de Hootsuite en conjunto con We Are Social señaló que:

- · 35 millones de argentinos tenían acceso a Internet;
- 87 % de ese total accedía básicamente a través de dispositivos móviles; y
- el promedio de permanencia en redes sociales es de 3 horas diarias.

A pesar de que estos datos no contemplen los consumos informáticos durante la pandemia por Covid-19, ya se venía viendo un aumento en los tiempos de conexión de los usuarios y en la utilización del teléfono como dispositivo predilecto. Aunque se desconocen las cifras exactas de la pandemia, se espera que este aumento se haya incrementado vertiginosamente.



#### Desafíos

# COMUNICAR DE FORMA CONVERGENTE. DESARROLLAR ESTRATEGIAS QUE CONTEMPLEN MÁS DE UN MEDIO DE COMUNICACIÓN

Si bien gran parte de la población en Argentina accede a Internet, existe una porción que aún no lo hace o al menos no con gran frecuencia, por lo que resulta indispensable generar acciones comunicacionales en medios tradicionales (spot radiales, piezas televisivas, notas en diarios), como también en medios digitales (redes sociales, blogs, sitios webs) y en el territorio físico (campañas en vía pública, panfleteo, comunicación de cercanía).

El desafío frente a la convergencia es generar contenidos en diferentes canales que se adapten a la especificidad de cada uno de ellos, triangulando entre el territorio físico, el digital y los medios tradicionales.

#### **CONSTRUIR DIFERENCIA**

En una sociedad bombardeada permanentemente por diversos estímulos informáticos, no es necesario comunicar todo lo que se hace. Por el contrario, se vuelve imprescindible comunicar elementos estratégicos que generen diferencia en términos de capitalización política en relación a otros actores. El desafío no es comunicar mucho, sino comunicar de un modo que se capte la atención del ciudadano.

#### ABORDAR LA MULTIPLICIDAD DE PÚBLICOS

La construcción política a través de la comunicación debe asentarse, inevitablemente, sobre la comprensión de la fragmentación social. Es indispensable generar mensajes específicos que interpelen a los diversos públicos, direccionando la comunicación.

# PRODUCIR CONTENIDO ADAPTADO A LOS TELÉFONOS CELULARES Y A UN CIUDADANO ACTIVO E INTERACTIVO

Adaptar las piezas comunicacionales a las reglas que propone cada medio como también el desarrollo de contenidos de valor que permitan la participación (reacción, difusión y contestación) del usuario son dos grandes desafíos a afrontar en el ecosistema mediático actual.

# Técnicas y herramientas para la comunicación política en contextos locales

Las características del ecosistema digital y los desafíos que emergen demandan revisitar la forma en la que se plantean las actividades de gobierno en tanto ejercicio de conducción de las comunidades. Uno de los grandes objetivos de la comunicación de gobierno es la construcción de consensos contingentes y nunca absolutos en torno a determinadas actividades políticas. Por lo tanto, si la estrategia política logra ajustarse a las características del ecosistema actual y se consiguen reducir las distancias existentes entre los gobernantes-gobernados, se construye legitimidad. De ahí que existen técnicas y herramientas que permiten profesionalizar el modo en el que se desarrolla la comunicación política. Algunas de ellas son:

- Diagnóstico de redes sociales. Es uno de los primeros pasos a desarrollar en tanto permite investigar y conocer cómo es la comunidad con la que interactuamos en redes sociales. ¿Qué edad tienen nuestros seguidores? ¿De qué localidad provienen? ¿Qué tipo de contenido les resulta relevante? ¿Qué atributos y valores aprecian?
- Escucha activa. Permite conocer el entorno en el que se hace comunicación política. Así como el diagnóstico permite conocer la comunidad de seguidores de una página o perfil en redes sociales, la escucha activa centra el foco de atención en la competencia o el entorno. ¿Qué actores son de relevancia en una comunidad dada? ¿Qué tipo de contenido genera? ¿Qué influencia tienen sus publicaciones sobre la formación de opinión pública? ¿Qué legitimidad tiene este actor para construir agenda? ¿Cómo nos vinculamos con esos actores?
- Presencia en medios digitales y tradicionales. Permite aproximarse a la imagen construida de un actor político por parte de los medios de comunicación. ¿Con qué temas se vincula a un actor político? ¿Con qué actores? ¿Qué dicen las principales notas con las que se vincula a ese actor político? ¿Estas notas resultan contraproducentes para la imagen que queremos construir a partir de la estrategia política?

- Brief estratégico. Es un elemento central para el desarrollo de la comunicación política porque registra los atributos diferenciales del actor político dentro del marco contextual donde se desarrolla. Establece el estilo discursivo a utilizar como también los principales temas a través de los cuales deberían construirse las acciones comunicacionales. Es una definición propiamente estratégica.
- Manual de marca. La constitución de una identidad o marca es clave para lograr captar la atención del usuario. Esta herramienta se vincula fuertemente con los elementos visuales de cualquier marca individual o de gobierno. En ese sentido, abarca el diseño de una identidad gráfica, la definición de una paleta de colores y la selección de una tipografía, entre otras. Permite generar contenido visual y audiovisual de forma homogénea de manera tal que ayuda al usuario a reconocer un actor político con mayor facilidad.
- Plan de comunicación. Es la traducción comunicacional del brief estratégico. Están sumamente vinculadas ya que, a partir de las definiciones políticas y estratégicas, se desarrollan los lineamientos comunicacionales que permitirán interpelar a diversos públicos, utilizando determinadas palabras claves para mejorar los impactos. Aquí también se define la estrategia comunicacional en términos de los canales y plataformas a utilizar, la distribución temática y la frecuencia con la cual se debería generar contenido.
- Planning. Esta herramienta busca ordenar la generación de contenido previsible. De ahí que contempla el desarrollo anticipado de publicaciones, permitiendo que se diagrame y se programe con antelación el contenido. Si bien no todo contenido es previsible, existe una parte considerable del mismo que puede ser anticipado entre las que se destacan, por ejemplo, las efemérides. Si las mismas se piensan anticipadamente, no es necesario diseñar y publicar una placa contrarreloj.
- Informe de evaluación. Una vez implementado el plan de comunicación, es necesario monitorear y evaluar los rendimientos que se tienen en virtud de los objetivos previstos. Busca responder a la pregunta: ¿qué impactos estamos teniendo con las acciones comunicacionales que se vienen realizando? De ahí que, cada determinados períodos de tiempo, se realicen informes de evaluación que permitan obtener un pantallazo general del rendimiento del plan de comunicación y su implementación en términos de comunidad, publicación de contenido e interacción con los vecinos.

CAPÍTULO 8

# Análisis de presupuesto público

## **Presupuesto**

### ¿Qué es el presupuesto?

El presupuesto es una estimación programada de ingresos y gastos, para un período dado de tiempo, que generará un determinado resultado.

#### ¿Por qué es relevante?

Su relevancia radica en que es el instrumento en el cual se plasman los objetivos y las acciones que un gobierno planea llevar adelante. Constituye una herramienta trascendental de planificación y control de la gestión del gobierno.

# Proceso presupuestario

Es el proceso mediante el cual la sociedad, a través de sus representantes, decide usos alternativos de los recursos públicos y su asignación más eficiente. Involucra cuatro etapas:



El rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario es clave en la gobernabilidad fiscal y en la democracia presupuestaria.

# Contenidos del proyecto de presupuesto

El mismo incluye:

- MENSAJE DE ELEVACIÓN: Contiene los objetivos generales de gobierno, una reseña de la marcha de la economía y las proyecciones macroeconómicas, que define el gobierno nacional en su pauta macro fiscal y que permitirán determinar los ingresos y gastos posibles.
- ARTICULADO (LEY U ORDENANZA): Texto donde se sintetiza el monto global de ingresos, erogaciones, planta de personal, endeudamiento, entre otras disposiciones referidas a la administración general, los organismos descentralizados y las empresas públicas.

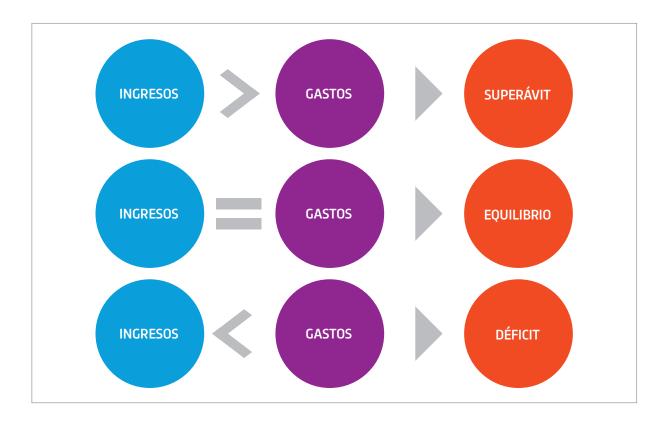
- **PLANILLAS ANEXAS:** Implica un detalle pormenorizado de los ingresos y gastos, bajo distintas "ópticas" o clasificaciones.
- MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA (CÓDIGO TRIBUTARIO Y LEY/OR-DENANZA IMPOSITIVA): Incluye articulado y mensajes de elevación.

## Ecuación fundamental de las cuentas fiscales

Al igual que las familias y las empresas, el sector público se enfrenta a una restricción presupuestaria, que se representa con la siguiente ecuación:

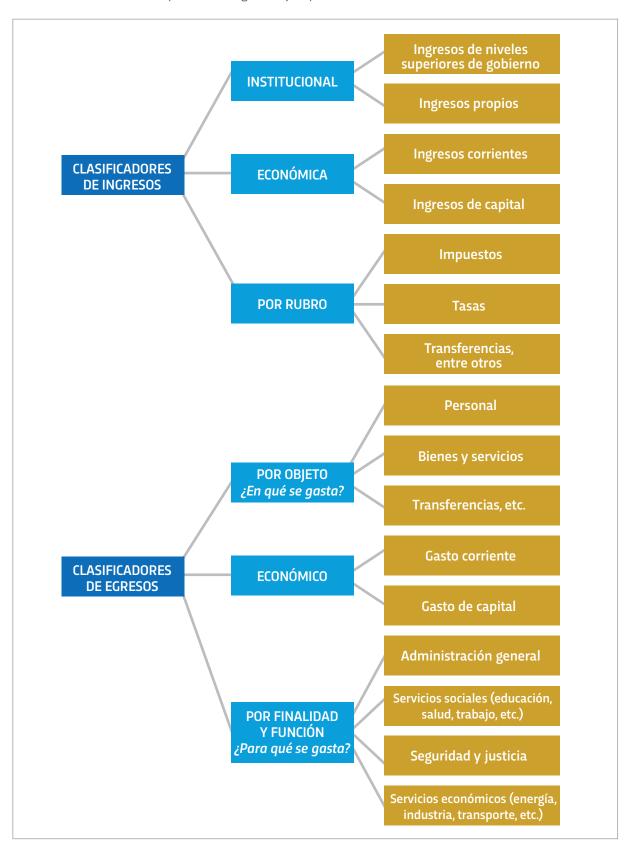


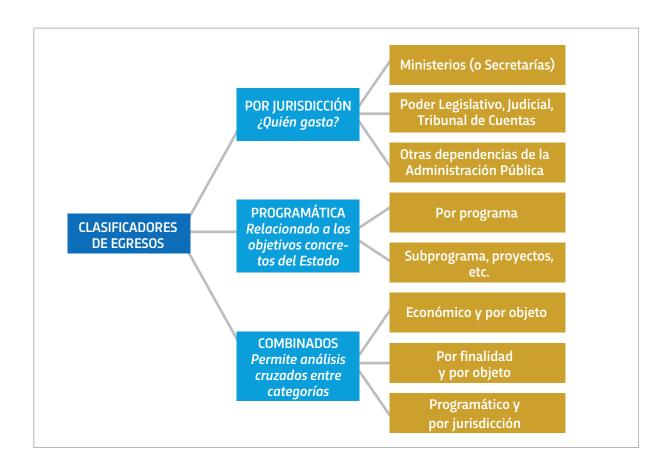
A su vez, si los ingresos son mayores que los gastos, estamos ante superávit; sin son iguales, hay equilibrio; y si los ingresos son menores que los gastos, existe déficit, el cual debe ser cubierto.



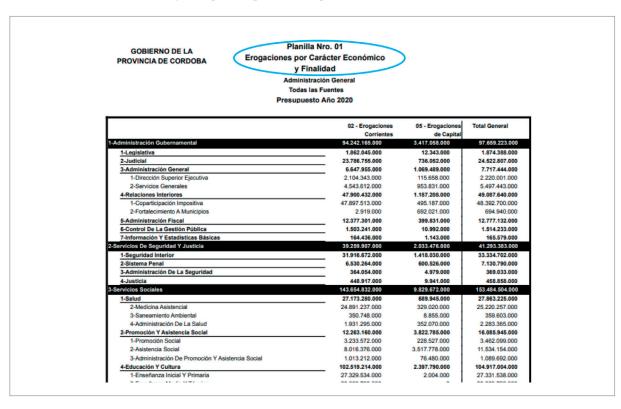
# Clasificadores presupuestarios

Se trata de formas de reagrupar los ingresos y los gastos bajo un criterio homogéneo y responden a una serie de interrogantes fiscales. A continuación, se presentan algunos ejemplos:





#### Ejemplos para la provincia de Córdoba



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

#### Planilla Nro. 04 Erogaciones por Finalidad y Objeto del Gasto

Administración General Todas las Fuentes Presupuesto Año 2020

	1 - Personal	2 - Bienes de Consumo	3 - Servicios No Personales	4 - Previsión Presupuestaria Corriente	5 - Intereses y Gastos Financieros	6 - Transferencias para Erogaciones Corrientes
1-Administración Gubernamental	31.013.961.000	730.868.000	11.051.430.000	0	16.677.000	51.429.229.000
1-Legislativa	1.609.428.000	60.005.000	171.169.000	0	92.000	21.351.000
2-Judicial	22.787.749.000	230.216.000	768.790.000	0	0	0
3-Administración General	3.426.254.000	381.759.000	2.708.688.000	0	156.000	131.098.000
1-Dirección Superior Ejecutiva	1.722.608.000	93.712.000	170.533.000	0	112.000	117.378.000
2-Servicios Generales	1.703.646.000	288.047.000	2.538.155.000	0	44.000	13.720.000
4-Relaciones Interiores	0	11.000	38.000	0	0	47.900.383.000
1-Coparticipación Impositiva	0	0	0	0	0	47.897.513.000
2-Fortalecimiento A Municipios	0	11.000	38.000	0	0	2.870.000
5-Administración Fiscal	2.338.645.000	46.902.000	6.603.928.000	0	16.429.000	3.371.397.000
6-Control De La Gestión Pública	751.513.000	9.578.000	737.150.000	0	0	5.000.000
7-Información Y Estadísticas Básicas	100.372.000	2.397.000	61.667.000	0	0	0
2-Servicios De Seguridad Y Justicia	33.519.738.000	1.819.578.000	3.424.633.000	0	272.000	495.686.000
1-Seguridad Interior	27.620.534.000	1.054.804.000	2.815.171.000	0	0	426.163.000
2-Sistema Penal	5.391.482.000	717.575.000	409.386.000	0	272.000	11.549.000
3-Administración De La Seguridad	244.112.000	17.062.000	92.965.000	0	0	9.915.000
4-Justicia	263.610.000	30.137.000	107.111.000	0	0	48.059.000
3-Servicios Sociales	85.260.590.000	5.046.455.000	11.552.453.000	3.260.259.000	1.629.000	38.533.446.000
1-Salud	17.948.007.000	4.308.258.000	4.072.161.000	0	1.494.000	843.360.000

Ministerio De Coordinación

Denominación del Programa

**BOLETO EDUCATIVO GRATUITO (B.E.G) - LEY 10031** 

Jurisdicción/entidad 1.03

Categoría Programática 602

Descripciones 1 / 1

Finalidad - Función - Detalle: 3 - 4 - 5 - Administración De La Educación

Unidad de Organización: Ministerio De Coordinación

Unidad Ejecutora: Secretaría De Transporte

Fuente de Financiamiento: Recursos Con Afectación Específica

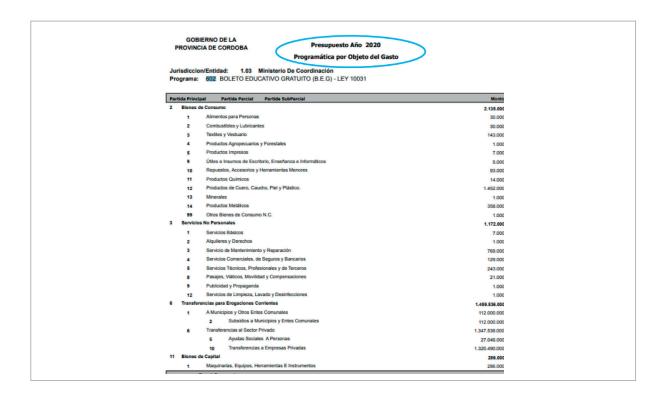
#### DESCRIPCION:

A través del Decreto N° 2596 del 12-12-2011 ratificado por Ley 10031 del 28-12-2011 se establece el Boleto Educativo Gratuito (BEG) quien tiene como objetivo garantizar la llegada de niños, jóvenes, docentes y no docentes a los establecimientos educativos de toda la provincia, eliminando así una potencial barrera de acceso al conocimiento. Se trata de una nueva política de Estado orientada a reafirmar el compromiso de los cordobeses con la educación para asegurar la inclusión, futuro y progreso. Así, en la provincia de Cordoba, todo aquel que estudie o eduque tendrá desde el año 2012 como socio y mentor al Estado Provincial. El Boleto Educativo Gratuito (BEG) es mas inversión y no un subsidio al transporte.-

GRADO DE APORTE A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: Garantizar la movilidad de la Educación Pública, Gratuita y Universal en la Provincia de Cordoba.

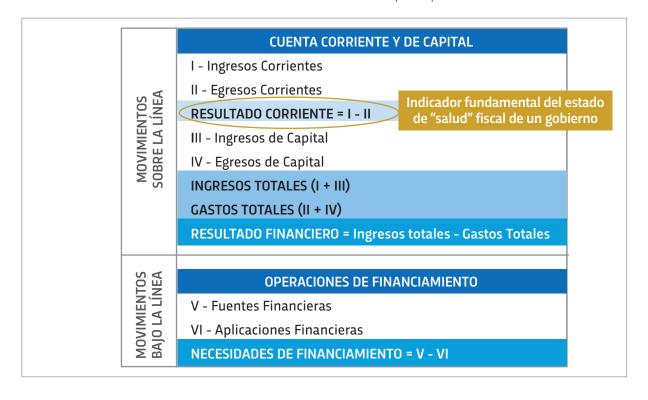
PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS:

Servicios de Transporte.



# Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento (EAIF)

El EAIF es un instrumento central para el análisis de la situación fiscal de un gobierno. Consiste en un cuadro que reagrupa las variables fiscales del gobierno (ingresos y gastos) según las clasificaciones económica y por objeto. Los movimientos "sobre la línea" registran las operaciones internas del Estado, mientras que los movimientos "bajo la línea" se refieren a las operaciones financieras externas al Estado con impacto patrimonial.



## Ejemplos de análisis de las cuentas públicas

Ingresos corrientes	100	Ingresos corrientes	100
Gastos corrientes	70	Ingresos de capital	10
Resultado corriente	30	Uso del crédito	15
Ingresos de capital	10	Ingresos totales	125
Gasto de capital	45	Gastos corrientes	70
Ingreso total	110	Gasto de capital	45
Gasto total	115	Amortizaciones	10
Resultado financiero	-5	Gasto total	125
		Resultado fiscal (I - G) 0	
Fuentes Financieras (uso del crédito)	15		
Aplicaciones financieras (amortizaciones)	10		

## **Conclusiones**

La transparencia fiscal es un principio esencial para la gobernabilidad fiscal y la democracia. Es sumamente relevante que los instrumentos relacionados con el proceso presupuestario –presupuesto, ejecución presupuestaria y/o cuenta de inversión– estén disponibles para toda la ciudadanía de manera periódica, actualizada y detallada, a los fines de lograr una mejor rendición de los recursos públicos.



# TERCERA PARTE CULTURA Y TECNOLOGÍA

CAPÍTULO 9

# **Ciudades inteligentes**

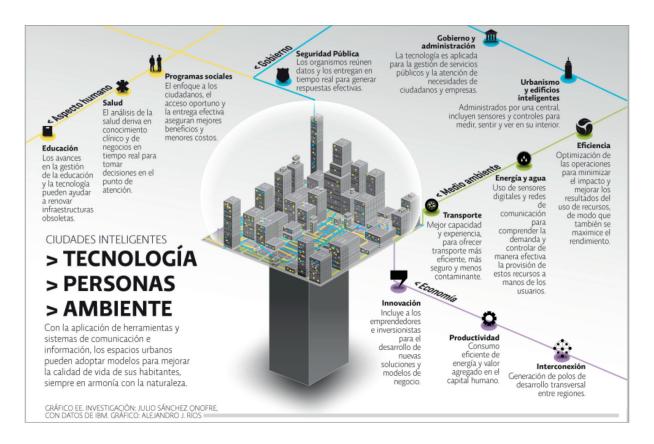
# **Ciudad inteligente**

Una ciudad inteligente es un área urbana que utiliza, de forma integrada, elementos de las tecnologías de la información y comunicación y tecnologías emergentes para mejorar las operaciones y servicios de la misma hacia un desarrollo sostenible y valor a los ciudadanos.

#### Personas, ambiente y tecnología

Con la aplicación de herramientas y sistemas de comunicación e información, los espacios urbanos pueden adoptar modelos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, siempre en armonía con la naturaleza.

El siguiente modelo de ciudad inteligente agrupa determinadas características en categorías, siempre teniendo en cuenta tres aspectos: personas, tecnología y medio ambiente.



#### ¿Por qué una ciudad inteligente?

A continuación, vamos a repasar algunas ideas sobre modelos que podemos y queremos implementar en nuestras localidades y que nos permitan pensar y crear un marco regulatorio para que sean posibles.

¿Por qué una ciudad inteligente? Porque mejora la participación del ciudadano, especialmente con los dispositivos de conectividad; ayuda a la gestión de cada localidad; promueve la integración, tanto a nivel local, como regional y nacional; mejora la inclusión; potencia el desarrollo a través de la innovación; y, por supuesto, genera valor al ciudadano.

# ¿Cómo lograr una ciudad inteligente?

# Creando herramientas y modelos

Tenemos que lograr un modelo de ciudad inteligente para empezar a trabajar, paso a paso, hacia el cumplimiento del horizonte que nos hayamos planteado a través del uso de las tecnologías y la comunicación.

A continuación, vamos a repasar ejemplos, vinculados a las siguientes categorías:

- Salud
- Educación
- · Trabajo y producción
- Seguridad
- Transporte
- Conectividad
- · Ambiente y energía
- · Innovación y gestión

## Herramientas para la conectividad y la participación

A través de esta categoría nos concentramos en impulsar ciudadanos conectados y con espíritu colaborador. Para ello, tenemos que considerar los siguientes puntos:

- · Necesidades geolocalizadas.
- · Control abierto.
- Integración con servicios provinciales y nacionales.
- Transparencia.
- Presupuesto participativo.

#### Herramientas para la sustentabilidad

En el caso de pensar en un municipio con tecnología verde, debemos diseñar políticas que potencien estas acciones:

- · Energía renovable de soporte.
- · Recolección de residuos inteligentes.
- Reciclado cooperativo.
- · Control de tránsito inteligente.
- Forestación inteligente, colaborativa y orientada al turismo.

#### Herramientas para la innovación y desarrollo

Desear un municipio innovador lleva a trabajar y diseñar un modelo con estas características:

- · Capacidad de innovación instalada (Estado, universidad, empresa).
- Centro de colaboración tecnológica.
- · Planificación y modernización integrada.
- · Laboratorios cooperativos.
- Educación de base tecnológica.
- · Clústeres de producción.
- · Escuelas de oficio.

## Herramientas para ciudadanos

Cuando las personas radicadas en la ciudad son la prioridad de un modelo, debemos concentrarnos en garantizar:

- Salud, dando respuesta a las emergencias, pero también previendo el diseño de una historia clínica digital.
- Educación de base tecnológica y colaborativa.
- · Tecnología para la inclusión digital.



- Transporte, tanto con una planificación inteligente como con un monitoreo en tiempo real.
- · Cultura: necesidades segmentadas.

## Herramientas para la gobernabilidad

Por último, para el ejemplo de una categoría de modelo orientada a un municipio inteligente, los ítems a considerar son:

- Gobernanza.
- · Gobierno abierto.
- · Control ciudadano.
- · Trámites online e integrados a la provincia.
- · Seguridad ciudadana.
- Emergencia temprana y respuesta ante desastres.
- IA, Deep Learning y Data Science para monitoreo de situaciones de riesgo.
- · Seguridad vial.
- · Centro de Operaciones.

# Hacia la mejora de los servicios al ciudadano y gestión eficiente

¿Qué nos genera pensar en una ciudad inteligente a mediano y largo plazo?



• INCREMENTO DEL VALOR AL CIUDADANO Y DE LA PARTI-CIPACIÓN CIUDADANA



MAYOR EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA



• MAYOR UTILIZACIÓN DE CAPACIDAD



• DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD OCIOSA



• DISMINUCIÓN DEL COSTO DE OPERACIONES



• MÁS Y MEJOR TOMA DE DECISIONES





90% 🔰 • MENOS INTERRUPCIONES Y MÁS DISPONIBILIDAD



• INCREMENTO DE CONTINUIDAD Y SEGURIDAD IT



• INCREMENTO DE MADUREZ ITSM





• MÁS CAPACIDAD DE INNOVACIÓN



• MEJORA CONTINUA



• DESARROLLO Y ESTABILIDAD

CAPÍTULO 10 • •



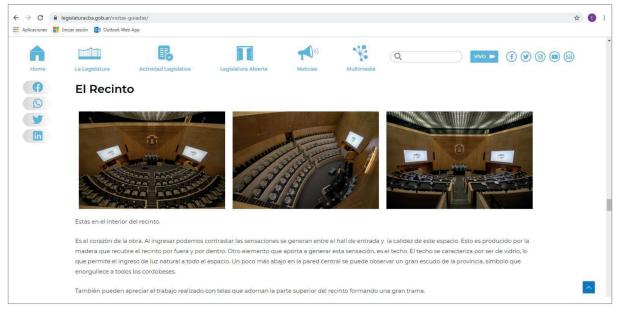
# Gestión cultural

**Emmanuel Hernández** 

## La Legislatura de Córdoba

A modo de preámbulo, los invito a realizar un recorrido virtual por la Legislatura de Córdoba ingresando a www.legislaturacba.gob.ar/visitas-guiadas





## La importancia de la cultura en nuestras ciudades

Este capítulo intenta acercarles una visión sobre el impacto que tiene la cultura en una sociedad a través de la aplicación de políticas públicas vinculadas al crecimiento intelectual, el desarrollo económico y las industrias creativas.

Para ello, se abordarán las siguientes temáticas:

#### HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN CULTURAL

Algunas soluciones a problemáticas que se manifiestan a la hora de gestionar cultura.

#### **SUSTENTABILIDAD**

La transversalidad de la cultura en todos los ámbitos, ya sea en cuestiones ambientales, deportivas, sanitarias, etc.

#### ECONOMÍA: PÚBLICO Y COMUNIDADES

La importancia de la cultura a la hora de generar puentes que vinculan a los diferentes sectores socioeconómicos de una ciudad.

#### **CULTURA EN RED**

Herramientas para optimizar nuestros recursos y brindarles posibilidades de expansión a nuestros artistas.

## **Discursos**

Existen dos discursos fuertemente instalados sobre el arte y la cultura:

- El elitista, que señala que la cultura es para unos pocos, es decir, solo la clase alta puede ir al teatro, acceder a una clase de pintura o aprender a tocar un instrumento musical.
- **El bohemio**, que sostiene el concepto de que el artista es un loco que está en su taller, trabaja cuando le viene la inspiración y vive del aire.

Sin embargo, es oportuno saber que la cultura es un derecho:

"Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten".

Declaración Universal de los Derechos Humanos

## **Visiones opuestas**

Existen visiones diferentes en torno a la cultura: una que la considera un simple entretenimiento, una diversión, es temporal, no tiene sentido y significa un gasto; otra, de corte económico, que la incluye, como a la obra pública y a la salud, entre las cuestiones esenciales y "duraderas".

## Economía de la cultura: festivales y fiestas patronales



Economía de la cultura es un concepto innovador que implica la participación y construcción colectiva, incluyendo a beneficiarios y sectores comerciales. Además, son un factor indispensable en la economía de las ciudades, incentivando el turismo y generando puestos de trabajo genuinos.





## Red de Gestión Cultural Pública

## La necesidad y el compromiso del trabajo en red como premisa fundamental de la transformación social

La Red de Gestión Cultural Pública (RGCP), surgida como iniciativa independiente y apoyada por la Municipalidad de Córdoba en el año 2014, contribuye a vencer el aislamiento y la falta de comunicación entre los profesionales y personas vinculadas al sector que trabajan en el ámbito disperso y geográficamente amplio de la geografía provincial.



La provincia de Córdoba realiza un arduo trabajo en favor de la cultura. Para ello, es indispensable mapear los espacios. Esto permite diseñar políticas públicas más eficientes:





El trabajo en red permite diseñar circuitos artísticos, fomentar la cooperación y participación ciudadana, contar con más recursos y generar menos gasto. Además, construye identidad e incentiva valores. Veamos un ejemplo:



Sinfonía por el Perú es un programa de educación musical y transformación social liderado por el tenor peruano Juan Diego Flórez, que está cambiando positivamente la vida de miles de niños y jóvenes en todo el Perú a través del poder de la música. A continuación presentamos algunos resultados significativos:

- Perseverancia + 19 %
- Creatividad + 20 %
- Autoconfianza + 30 %
- Eficacia en la escuela + 34 %
- · Violencia física 26 %
- · Agresividad 29 %
- · Violencia psicológica 46 %
- Trabajo infantil 90 %



# CUARTA PARTE GÉNERO Y DIVERSIDAD SEXUAL

CAPÍTULO 11

## • •



# Fortalecimiento de los gobiernos locales para el abordaje de la violencia de género

Ministerio de la Mujer Carla Tassile y Mariana Montenegro

## Abordaje de la violencia de género

El Ministerio de la Mujer cuenta con distintos programas orientados al respeto de los derechos de las mujeres como así también a su cuidado, contención y acompañamiento. Ellos son:

PLAN de EMERGENCIA
HUMANITARIA
en GÉNERO y VIOLENCIA
CONTRA la MUJER
COVID- 19

















## Plan de Emergencia Humanitaria en Género y Violencia Contra la Mujer COVID-19

PLAN de EMERGENCIA HUMANITARIA en GÉNERO y VIOLENCIA CONTRA la MUJER COVID-19 La emergencia sanitaria mundial por la pandemia de Covid-19 implicó que el Ministerio de la Mujer, en tanto organismo competente para preservar la integridad de las mujeres y promover herramientas que permitan garantizar una vida libre de violencias, se incorpore al Centro de Operaciones de Emergencia de la Provincia de Córdoba (COE). En este marco, y bajo los criterios de emergencia dispuestos por la provincia, se ejecutó un Plan de Emergencia Humanitaria en Violencia de Género, que propone 25 medidas extraordinarias vinculadas a distintos ejes.

#### **Asistencia**

- 1. Declaración de Prestación Esencial a aquellos servicios que comprenden la denuncia, asistencia y protección a la mujer en situación de violencia de género.
- 2. 100 operadoras telefónicas profesionales especialistas en violencia de género atendiendo las 24 h la línea 0800 888 9898 y el WhatsApp 3518141400.
- Denuncias penales y de violencia de género telefónicas, garantizando su confidencialidad y seguridad, derivando las tomas de medidas a los juzgados de violencia o fiscalías.
- 4. Permiso de circulación especial, establecido a nivel nacional, para mujeres o personas LGTBIQ+ y sus hijas/os que se encuentren transitando situaciones de violencia.
- 5. Medidas asistenciales excepcionales emitidas por las autoridades municipales.
- 6. Refugios de emergencia para mujeres en situación de violencia y sus hijos/as. Disposición de centros hoteleros privados y sindicales, clubes deportivos, entre otros.
- 7. Registro de Casas de Acogida temporales para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijas/os.
- 8. Asistencia para varones violentos con acompañamiento psicológico (teleterapia) por especialistas formados en nuevas masculinidades y alojamiento temporal en albergues, ante una orden judicial de exclusión.
- 9. Asistencia integral a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y/o abuso sexual en coordinación con SENAF.

- 10. Ayudas económicas de subsistencia y asistencias alimentarias para víctimas de violencia de género.
- 11. Entrega de anticonceptivos y kits de higiene femenina, considerando a las mujeres en todas las etapas de su vida.

#### Protección

- 12. Brigada de protección a la mujer 24 h. Equipo de atención en situación de emergencia y crisis (secuestros, femicidios, explotación sexual, allanamientos, exclusiones).
- 13. Alerta mujer. Prioridad de atención y derivación inmediata de cualquier agente público a mujeres que se encuentren en una situación de violencia.
- 14. Acompañamiento policial a personas obligadas al pago de la cuota alimentaria, o a quien intermedie con el progenitor obligado si existe violencia entre agresor y víctima, a fin de efectivizar su cumplimiento. Patrullaje policial preventivo para víctimas de violencia de género.

#### Comunidad

- 15. PME-Covid19. Los Puntos Mujer Emergencia son espacios para mujeres que necesiten información o asistencia en materia de violencia de género, localizados en supermercados, farmacias, estaciones de servicio y comercios de proximidad.
- 16. Red Municipalista para la articulación de las acciones de emergencia en los territorios locales, dirigida por las/os intendentes, en coordinación con referentes sociales.
- 17. Red de Acompañantes Comunitarias contra la Violencia de Género integrada por 3.000 especialistas contra la violencia de género, diplomadas por las Universidades de Córdoba, formadas por expertas nacionales e internacionales.
- 18. "Ellas Cuidan". Cuidadoras voluntarias para aquellas/os niñas/os y/o adultos mayores cuyas/os cuidadora/es principales no puedan desempeñar esta tarea por razones de salud o fuerza mayor.

#### Comunicación

- 19. Campaña de promoción de la línea 0800 888 9898, y de sensibilización para la redistribución equitativa de las tareas de cuidado entre los miembros del hogar.
- 20. Monitoreo social de género con estadísticas diarias en materia de violencia de género, tareas de cuidado y afectaciones de la pandemia a las mujeres.

### Justicia

- 21. Exclusiones inmediatas del hogar del agresor, cuando así lo dispusieran los jueces con competencia en violencia familiar y los fiscales de instrucción, con derivación a refugio de varones.
- 22. Incorporación de medios tecnológicos (teleconferencias y/o llamados telefónicos) para la toma de declaraciones testimoniales en causas penales a víctimas de violencia, por parte del Ministerio Público Fiscal.
- 23. Botón antipánico: simplificación del mecanismo de entrega de BAP por parte de los jueces y los fiscales, y extensión de la facultad de autorización a los ayudantes fiscales. Entrega domiciliaria de BAP y tobilleras con apoyo de fuerzas policiales y jueces de paz.
- 24. Prórroga automática de las medidas cautelares de protección dictadas en casos de violencia familiar y de género por el término de 90 días.
- 25. Asesoramiento jurídico gratuito en materia de violencia de género, por parte de un Asesor Letrado, a través de medios electrónicos.

## Plan de Emergencia Humanitaria en Género y Violencia Contra la Mujer COVID-19

La emergencia sanitaria mundial por la pandemia de Covid-19 implicó la incorporación del Ministerio de la Mujer al Centro de Operaciones de Emergencia de la Provincia de Córdoba integrando la División Género COE. Su labor incluyó tres ejes:

#### Capacitaciones

Sobre indicadores para la detección de violencia de género y mecanismos de derivación institucional para personas, realización de tareas voluntarias dentro del COE y equipos de la primera línea de acción.

#### **Protocolos**

Revisión de los protocolos ya implementados o a implementar por parte del COE para incluir la perspectiva de género en cada uno de ellos.

#### Cordón sanitario o área de testeo

Con el objetivo de recabar datos en materia de violencia de género, embarazadas y necesidades de metodología anticonceptiva, para luego derivar a quien corresponda y garantizar que se atiendan las demandas de las mujeres en todas las zonas asistidas.

## **CBA Con Ellas**



Este programa contiene acciones estratégicas para alentar el desarrollo integral de las mujeres, promoviendo sus capacidades desde la igualdad de oportunidades.

#### PROTECCIÓN A LA EMBARAZADA Y SU BEBÉ

Plan de salud que garantiza a las embarazadas sin obra social la cobertura de todos los controles prenatales gratuitos en prestadores públicos y privados.

#### CÓRDOBA ROSA

Concientización activa durante el mes de octubre sobre el cáncer de mamas, su alcance, prevención, detección precoz y tratamiento.

#### **CUARTO MES DE LICENCIA POR MATERNIDAD**

Extensión de la licencia ordinaria por maternidad para las trabajadoras del sector privado.

#### HOY EMPIEZO POR MÍ

Circuito médico dedicado a la concientización sobre la salud y promoción del bienestar de las mujeres.

#### **AULA MAMÁ**

Iniciativa que impulsa a las mujeres madres para que finalicen sus estudios primarios y/o secundarios.

#### **TECNOFEM**

Formación tecnológica a las estudiantes entre 13 y 16 años para fomentar su inserción laboral e impulsar sus proyectos.

#### CÓRDOBA TIERRA DE MUJERES EMPRENDEDORAS

Espacios para la promoción y comercialización de productos, fortaleciendo el rol de la mujer trabajadora y promoviendo el emprendimiento.

## FEM. Foro de Emprendedoras Mujeres Córdoba



Iniciativa que busca generar espacios para el desarrollo e intercambio comercial de emprendedoras de toda la provincia de Córdoba a través de un portal electrónico, capacitación, línea de crédito y mentoreo.

## S.I.M. Salud Integral de la Mujer



El objetivo de este programa es garantizar a las cordobesas el acceso a la salud. Impulsado en tiempos de pandemia, es articulado de manera conjunta entre los ministerios de la Mujer y de Salud y se organiza en los siguientes ejes:

- · Consejería telefónica.
- · Protección de la mujer embarazada y su bebé.
- Detección y tratamiento del cáncer de mama y cervicouterino.
- Adicciones.
- · Prevención de la violencia contra la mujer.

## Ley Micaela



La implementación de esta ley está orientada a formar agentes estatales en temas de género, violencias y derechos humanos. A continuación, se describen los temas de cada módulo de la capacitación:

#### Módulo 1: Género y Derechos Humanos

Introducción a la perspectiva de género. Construcción histórica y cultural de las relaciones sociales basadas en el género. Sexo, género, diversidad. Desigualdad de poder y acceso a los derechos. Procesos de socialización y subjetivación. Pensamiento crítico. Empoderamiento femenino. Las mujeres en la historia. Feminismo (s). Espacios de apropiación y liderazgo del colectivo de mujeres.

#### Módulo 2: Violencia contra las mujeres

Violencia contra la mujer. Violencia de género. Violencia familiar. Tipos de violencia. Ámbitos de la violencia contra las mujeres. Trata de personas. Delitos contra la integridad sexual. Compromisos internacionales adquiridos en la materia. Legislación nacional y provincial en la materia.

#### Módulo 3: Rol del/la funcionaria pública

Importancia de la formación de empleados/as públicos/as en la materia. Responsabilidad por el rol. Mecanismos de eficiencia de la gestión.

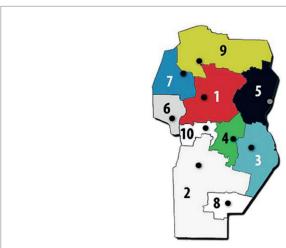
Estrategias de comunicación. Aplicación de herramientas en la actividad diaria. Pautas para la elaboración de protocolos. Protocolo de actuación para la administración pública. Ética del funcionario en temas de DDHH y mujeres.

## Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres



Articula los recursos públicos y privados presentes en la provincia de Córdoba, a los fines de prevenir y asistir a mujeres en situación de violencia y promocionar acciones en contra de la violencia hacia la mujer.

La presencia de la red en el territorio provincial puede visualizarse de la siguiente manera:



- 1. Capital
- 2. Río Cuarto
- 3. Bell Ville
- 4. Villa María
- 5. San Francisco
- 6. Villa Dolores
- 7. Cruz del Eje
- 8. Laboulaye
- 9. Deán Funes

#### Los niveles de atención

La Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres se divide en tres niveles de atención:

#### Primer nivel: Prevención y primer contacto

Incluye gobiernos locales, Puntos Mujer, policía, establecimientos escolares, Unidades Judiciales, centros de salud, clubes o asociaciones comunitarias y profesionales particulares.

#### Segundo nivel: Tratamiento y protección

Se desarrolla en Polos Integrales de la Mujer en el interior provincial, programas provinciales ubicados en el interior, sedes de atención de la Secretaría de Lucha contra la Violencia a la Mujer y Trata de Personas e instituciones locales de atención y tratamiento de las problemáticas de violencia.

#### Tercer nivel: Atención centralizada

Con ejecución en el Polo Integral de la Mujer en situación de Violencia, ubicado en la ciudad de Córdoba.

## **Punto Mujer Córdoba**



Es un espacio seguro de acompañamiento, contención y orientación ante agresiones sexuales, acoso y otras situaciones de violencias hacia mujeres en ámbitos públicos y privados.

## ¿Qué hace el Punto Mujer Córdoba?

- Brinda información a los y las asistentes sobre el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencias.
- · Atiende a las mujeres siguiendo un protocolo de acción.
- Contacta y/o deriva a los servicios sanitarios, fuerzas de seguridad o Polo de la Mujer cuando la situación lo requiera.
- Desde los Puntos Mujer Córdoba, en coordinación con las Fuerzas de Seguridad y el Dispositivo Sanitario, se realiza un seguimiento de las atenciones realizadas.

## Abordaje integral de situaciones de violencia de género

## Primer Nivel de Atención: Estrategias de intervención

#### **ORIENTE**

- · Si una mujer acude a solicitar ayuda, debe ser atendida ese mismo día.
- Preséntese con nombre completo y su función. Pregunte cómo puede ayudar. Practique el respeto, la seguridad, la confidencialidad y la no-discriminación.
- Informar los servicios disponibles y, con el consentimiento de la mujer, llevar adelante la derivación efectiva.
- Se debe realizar una valoración de riesgo en base a la narrativa de la mujer que considere los factores de riesgo y de protección en interacción.

- Escuchar y asesorar sobre posibles pasos a seguir (por eso, es fundamental conocer la ruta crítica del lugar) e informar cuáles son sus derechos.
- En caso de valorar alto riesgo, priorizar la intervención legal. Ubicación y resguardo acudiendo a la familia extensa. Ubicación en refugios o lugares seguros.

#### CONTENCIÓN COMO LUGAR SEGURO

- Atienda las necesidades básicas urgentes. Cada persona tendrá diferentes necesidades básicas, que pueden incluir cuidado médico urgente, agua, encontrar a un ser querido o brindar ropa en el caso de que la mujer lo necesite.
- Permita que la mujer le diga cómo se siente sobre su seguridad y protección. Tenga cuidado de no hacer suposiciones basadas en lo que cree que ve.
- Tenga en cuenta las distintas formas en que alguien busca ayuda.
- Permita que la mujer exprese sus emociones, todas las personas tenemos reacciones diferentes ante situaciones de crisis o riesgo.
- Colabore a ordenar el discurso previo de la denuncia para que la misma sea clara y refleje la gravedad de los hechos.

#### **ESCUCHE**

Tras asegurarse de satisfacer las necesidades básicas de la mujer en situación de violencias, y de que no se encuentra en peligro inmediato, escuche.

- Ante la solicitud de apoyo a una situación de crisis, es importante permanecer tranquila.
- Permita que la persona comparta la información que desee.
- Su función no es brindar consejos, evite formular preguntas detalladas sobre la situación. Es importante proporcionar información sobre los servicios que sabe que están disponibles.
- · No dé su propia opinión sobre la situación.

#### **ACOMPAÑE**

 Asegúrese y pregunte a la mujer si hay alguien en quien confíe para acompañarla.

- Siempre respetar la autonomía de la mujer y sus tiempos. Si la mujer no está lista para denunciar, acompañarla y construir junto con ella medidas de autocuidado y protección personal.
- En esa misma línea, indagar sobre las redes de apoyo.
- · Informar acerca de los alcances de la denuncia.
- Enfatizar que puede volver cuando lo requiera. Dado que algunos tipos de violencia (por ejemplo, la violencia doméstica) operan en ciclos.
- Cuando se derive o realice articulación interinstitucional correspondiente, realizar un breve informe sobre la situación para evitar que la mujer sea revictimizada.

## Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia



Se trata de un modelo de gestión que integra los espacios de denuncia, asistencia y protección de la mujer y sus hijas e hijos en situación de violencia. A continuación, se detallan los ejes que organizan el Polo y las instancias o herramientas que cada uno contempla:

#### Denuncia

- · Unidad Judicial de Violencia Familiar
- Unidad Judicial de Delitos Contra la Integridad Sexual
- Unidad Judicial Contravencional
- · Línea Telefónica Gratuita 0800 888 9898
- Área Legal

#### Asistencia

- · Primera entrevista
- · Violencia Familiar y de Género
- Equipos interdisciplinarios de Atención DIS
- Trata de personas

i

- · Brigada de Protección a la Mujer
- Constatación
- Centro Integral de Varones
- · Sala Cuna 24 h

#### Protección

- Botón Antipánico
- Tobilleras
- Kit de emergencia domiciliaria
- Residencias temporales

#### Restitución de derechos

- · Beca "Nueva Vida"
- Becas "Nuevo Rumbo". Alquiler, Subsistencia, Empleo y Obra Social
- Capacitación e inserción laboral
- · Centro de salud
- Terminalidad educativa

#### Prevención

- · Ley Micaela
- Red de Universidades
- Diplomatura en Formación de Acompañantes Comunitarias
- Desarrollo y capacitación en Protocolos de Actuación
- Escuelas de Igualdad

# Abordaje integral de situaciones de violencia de género: Evaluación del riesgo

Debemos evaluar el riesgo en base al discurso de la mujer que solicita ayuda y desde un modelo ecológico que considera múltiples factores en interacción: de riesgo y de protección.

## Factores de riesgo

#### PERSONA QUE EJERCE VIOLENCIA

- 1. Amenazas de muerte.
- 2. Antecedentes penales vinculados a hechos de violencia.
- 3. Incumplimiento de medidas cautelares previas.
- 4. Resistencia violenta a figuras de autoridad pública.
- 5. Niños/as, adolescentes como víctimas directas o indirectas de los episodios de violencia.
- 6. Exteriorización de la violencia en el ámbito público.
- 7. Consumo de sustancias psicoactivas que inciden en las situaciones de violencia

#### MUJER EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

- 1. Naturalización de la situación de violencia.
- 2. Vulnerabilidad emocional: Indefensión aprehendida, indicadores de estrés postraumático, psicopatología presente.
- 3. Victimizaciones previas (maltrato infantil, violencia con otras parejas).
- 4. Ideación o intento de suicidio.
- 5. Dependencia económica con respecto a la persona que ejerce violencia.
- 6. Escasas redes de contención.

#### FACTORES DE RIESGO DE LA RELACIÓN

- 1. Separaciones/denuncias previas y posteriores reconciliaciones (ciclo de la violencia).
- 2. Reciente escalada de violencia en frecuencia y/o gravedad.
- 3. Cronicidad de la violencia.
- 4. Vínculo de pareja siendo menor de edad.

## Factores de protección

#### PERSONA QUE EJERCE VIOLENCIA

- 1. No tiene antecedentes penales.
- 2. En caso de que haya denuncia efectuada, respeta las medidas dispuestas por la justicia.

#### MUJER EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

- 1. Acude a pedir ayuda frente a los primeros hechos de violencia.
- 2. Cuenta con recursos personales (cognitivos, intelectuales y emocionales) para desarrollar estrategias de afrontamiento.
- 3. Firme decisión de no continuar con el vínculo y/o desarrollo de acciones concretas a tal fin.
- 4. Concurre a asistencia psicológica y/o social.
- 5. Independencia económica con respecto a la persona que ejerce violencia.
- 6. Plantea otras alternativas de resolución a las ofrecidas por la institución.
- 7. Condiciones habitacionales que permiten resguardo y protección.
- 8. Cuenta con redes sociales, familiares, comunitarias e interinstitucionales que operan como apoyo y contención.

#### **Denuncia**

#### ¿Qué es una denuncia?

Es la "puerta de acceso al Sistema Judicial", entendiendo este como un proceso para la defensa de los derechos.

#### ¿Qué se puede denunciar?

Toda conducta, acción u omisión, basada en una relación desigual de poder que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, afecte la vida; la libertad; la dignidad; la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial; y la seguridad personal.

#### ¿Cómo se puede denunciar?

Con nombre propio, con identidad reservada o en forma anónima.

#### ¿Quién puede denunciar?

- Quien se considere víctima y haya sido la que recibió la violencia.
- Terceros, tales como parientes, vecinos y vecinas.
- Funcionarias/os profesionales de distintas disciplinas y ciencias, educadores y docentes, directores de escuelas, equipos de educación y salud, etc.

#### ¿Quién tiene el deber de denunciar?

Quienes se desempeñen en servicios asistenciales, policiales, sociales, educativos, de justicia y de salud que, en ocasión de su función, han tomado conocimiento de los hechos de violencia o sospechen fundadamente de su existencia.

#### ¿Dónde se puede denunciar?

- LÍNEA TELEFÓNICA GRATUITA 0800 888 9898: Se receptan denuncias por violencia de género las 24 horas. Las personas pueden solicitar reserva de identidad.
- UNIDADES JUDICIALES: Funcionan las 24 horas y los 365 días del año. El personal de las Unidades Judiciales tiene la obligación de receptar las denuncias, aunque el hecho denunciado no configure delito. Actualmente hay 5 UJ activas más la Unidad Judicial del Polo de la Mujer.

• INTERIOR PROVINCIAL: En el interior provincial se receptan denuncias por episodios de violencia familiar en la Unidades Judiciales, Comisarías, Fiscalías de Instrucción, Juzgados de Paz y telefónicamente a la línea provincial gratuita 0800 888 9898.

# Ruta crítica y el rol que tienen las instituciones y agentes de salud

La ruta crítica es el proceso que se construye a partir de las decisiones y acciones que ejecutan las mujeres, como así también las respuestas encontradas en su búsqueda de soluciones cuando deciden romper el silencio ante una situación de violencia de género (OMS).

Presenta tres tipos de factores:

- Impulsores (internos/externos)
- Inhibidores (internos/externos)
- Precipitantes: "La gota que rebalsa el vaso"

CAPÍTULO 12



# Géneros y diversidad sexual

Ministerio de Justicia y DDHH Alejandro Escudero Salama

## **Derechos humanos**

Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Por lo tanto, los derechos de las personas LGBTIQ+ no son derechos especiales, sino derechos humanos.

¿Pero qué significa LGBTIQ+?



Para abordar esta temática de manera completa, debemos considerar cuatro conceptos:

- · Binarismo sexo/género
- Heteronormatividad
- Cisnormatividad
- Adultocentrismo

## **Binarios**

El sistema binario determina dos categorías dicotómicas y rígidas: el sexo y el género. Bajo esta visión, mujer es igual a femenino y varón es igual a masculino.

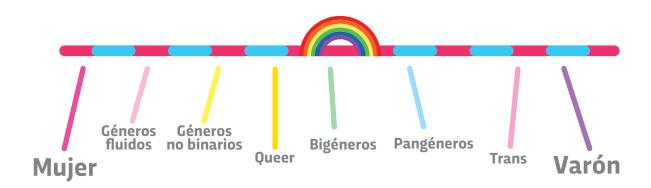
A su vez, esta postura se vincula al sexo biológico, es decir, al que viene dado por la genitalidad de nacimiento y que corresponde a las características físicas y biológicas que diferencian a los individuos a nivel sexual, incluyendo órganos, hormonas y cromosomas.



Se trata del sexo asignado al nacer. Pero el género es una construcción social, cultural e histórica.

## Identidad de género

Cuando hacemos referencia a la identidad de género, debemos incluir las identidades de género y la legislación que existe sobre este concepto. Identidades de género refiere a cómo las personas viven, expresan y se sienten identificadas; y cómo interpretan mental, social, histórica y culturalmente quiénes son. Esta interpretación es única para cada persona y es independiente del sexo asignado al nacer.



Así, por ejemplo, las trans –transgéneros, travestis o transexuales– son personas cuya identidad de género es distinta al sexo/género asignado.

## Legislación

La Ley 26.743 de Identidad de Género:

- Establece igualdad legal.
- · Despatologiza.
- · Desjudicializa.
- · Contempla entidades en todas sus etapas.

## Derecho al reconocimiento de la identidad de género

Según el Art. 2 de la Ley 26.743, la identidad de género es "la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. (...) También incluye otras expresiones de géneros como la vestimenta, el modo de hablar y los modales".

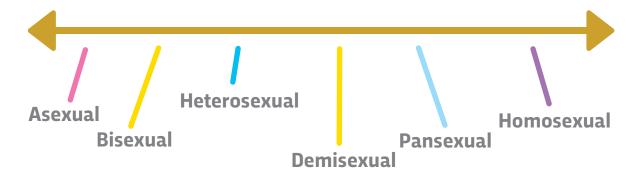
A su vez, la legislación establece que el cambio registral de la identidad de género es un derecho, no una obligación; el derecho al libre desarrollo personal (Art. 11) y el acceso a la salud, entre otros aspectos.

La misma ley, en su Art. 12 sobre trato digno, indica que se deberá respetar la identidad de género adoptada por las personas, en especial por niñas, niños y adolescentes, incluso si no realizaron el cambio en su DNI. ¿Cuándo?:

"A su solo requerimiento, el nombre de pila adoptado deberá ser utilizado para la citación, registro, legajo, llamado y cualquier otra gestión o servicio, tanto en los ámbitos públicos como privados".

## **Orientaciones sexuales**

La orientación sexual es la atracción que podemos sentir emocional, afectiva y sexual por otra persona. A continuación, se presentan las distintas orientaciones sexuales:



## Heteronormatividad

Se trata del sesgo cultural en virtud del cual solo las relaciones heterosexuales son consideradas normales, naturales, necesarias e ideales. Así, la heterosexualidad se considera como la única orientación sexual válida, instalando estereotipos de género, promoviendo estigmas y siguiendo reglas sociales, jurídicas y culturales.

## Expresiones de género

Aquí se hace referencia a cómo se expresa el género (puede o no seguir las características culturales del mismo) e incluye la forma de vestir, los gestos, los comportamientos, los gustos, etc.



## **Diversidad corporal**

El binarismo también impacta en los cuerpos, encasillándolos en masculinos o femeninos. Sin embargo, la diversidad corporal da cuenta de cuerpos que no pueden ser encasillados en el binario.

## ¿Fobia o discriminación?

## **Prejuicio**

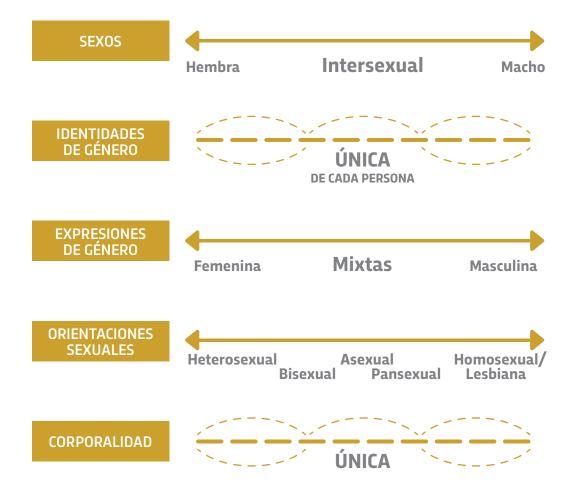
Un prejuicio se sostiene sobre creencias y valores culturales aprendidos. Genera segregación, exclusión, miedo, odio y rechazo hacia personas LGBTIQ+ que se traduce en discriminación y violencia.

## Diferencia entre fobia y discriminación

Aquí vale distinguir entre fobia, que es un trastorno psicológico involuntario, y la discriminación. Esta última no es una fobia, genera responsabilidad y puede ser revisada y modificada.

## Conclusión

El siguiente cuadro es un resumen de los conceptos planteados en el capítulo, atravesado por los conceptos de derechos humanos, géneros y diversidades:



## **Agradecimientos**

#### Director de Capacitación y Extensión Legislativa:

Leandro Ledesma

#### Equipo de Fortalecimiento de Concejos Deliberantes:

Guillermo Asis

Magdalena Córdoba

Paola Luque

Verónica Verrua

#### Disertantes:

Orlando Daniel Pulvirenti

María Fabiola Wahnish

Leandro Ledesma

Mónica Cingolani

Griselda Ibaña

Pablo Soffietti

Lucía Bonetto Cornatosky

Sofía Devalle

Pablo Cardozo Herrera

Emmanuel Hernández

Ministerio de la Mujer

Carla Tassile

Mariana Montenegro

Ministerio de Justicia y DDHH

Alejandro Escudero Salama



- Av. Emilio Olmos 580
- 📞 0351 4417682 o 351 208 0101
- www.legislaturacba.gob.ar

- legislaturacba
- LegislaturaCBA
- f legislaturacba