

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO: REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE SU RELACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO LOCAL

Autores:

Dr. Duniesky Alfonso Caveda.

Dra. Orisel Hernández Aguilar.

1.1 Políticas públicas y derecho: consideraciones teóricas sobre su relación

El interés que despierta una temática de tanta trascendencia para la vida moderna, en su conjunto y por sus implicaciones, como la relativa a las Políticas Públicas justifica la multitud de estudios, investigaciones, análisis de casos, propuestas metodológicas y contribuciones de diverso tipo que se encuentran en cualquier intento de aproximación a la misma. Si bien ello constituye una fortaleza, por cuanto permite confrontar un amplio abanico de opiniones y enfoques, genera, por otro lado, y en paralelo, una enorme complejidad para distinguir posiciones afines y contrapuestas, así como elementos secundarios de primarios.

Un elemento o dimensión, ya se precisará más adelante, de la macro categoría aludida es lo «jurídico». Su significación aparece, sesgada o sobredimensionada, según la postura teórica asumida para entender tanto a las Políticas Públicas como al Derecho. Por tal razón, la motivación subyacente a esta exposición inicial obedece a la necesidad de ubicar, en su justa medida, el sentido que ha de atribuirse a uno y otro término, a fin de comprender la naturaleza y alcance de la relación existente entre ellos.

Existe un consenso notable en la doctrina sobre Políticas Públicas en atribuir el origen de la dificultad para su definición a la proveniencia del inglés de dicha expresión. Ciertamente, el sustantivo “policy” se traduce al español como política, palabra, esta última, que tiene otras implicaciones en la lengua inglesa: “politics”, en el sentido de actividad política como competencia por el poder, o “polity”, asumida como esfera política distinta de la sociedad civil (Ordoñoñez-Matamoros, 2013, p. 27).

A ello, y aunque resulte soslayado por casi la totalidad de los tratadistas, hay que añadir la complejidad y preeminencia, del adjetivo “public”. En este caso, la cuestión no pasa por la idoneidad de la equivalencia a “públicas”, sino que radica en los efectos que puede

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

entrañar su asunción como atributo singular del Estado o como espacio de realización de los intereses que competen a la colectividad políticamente organizada.

Este problema se ve reforzado por la diversidad de estilos seguidos por los autores de referencia en la materia a la hora de hacer sus aportes. La constatación de esta afirmación es posible analizando una apretada, pero insoslayable, relación de las más conocidas y trascendentes posturas teóricas sobre el tema.

Harold D. Laswell, en «La orientación hacia las políticas» (1951), indirectamente ubica a las Políticas Públicas como el campo de estudio de las Ciencias Políticas, al optar por una descripción de las mismas como aquellas que “se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (citado en Aguilar Villanueva, 2003, p. 47).

Yehezkel Dror en «Public Policy Making Re-examined» (1989), centra su atención en los objetivos de la disciplina que tienen en las Políticas Públicas su objeto de estudio. De conformidad con ello, apunta que “El objeto de la Ciencia de Políticas es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas” (citado en Morales Rosas, s.f.).

Meny y Thoenig en «Políticas Públicas» (1992) ofrecen una visión tripartita, operativa, centrada en qué, quién y dónde, al señalar que se trata un “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (citado en Valencia Agudelo y Álvarez, 2008, p. 109).

Dye en «Understanding Public Policy» (1992) pone de relieve la importancia para la comprensión de esta categoría no solo del actuar en positivo, si no del negativo, cuando ubica dentro de las Políticas Públicas “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (citado en Valencia Agudelo y Álvarez, 2008, p. 109).

Jenkins en «Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective» (1978) contempla la no exclusiva intervención estatal o gubernativa en esta noción y recurre a términos amplios en busca de ofrecer una apreciación más omnicomprensiva de las cuestiones que pueden presentarse en la realidad, cuando se refiere a ella como “un

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica” (citado en Hernández, 1999).

André-Noël Roth Deubel, en «Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación» (1999), ampliando los elementos a considerar, apunta que las Políticas Públicas son “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p. 14).

Luis Aguilar en conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas bajo el título «Marco para el análisis de las políticas públicas» (2007), haciendo una síntesis abarcadora, propone entender por Políticas Públicas: “Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (citado en Martín Jaime *et al.*, 2013, p. 59).

Si bien es posible constatar el enriquecimiento teórico experimentado a la luz de los aportes expuestos, y otros muchos que coexisten con ellos y los influyen, la discusión en torno a la categoría y las múltiples variantes asumidas, en ocasiones oscurece su comprensión por dar lugar, en algunas ocasiones, a posturas conciliadoras de propuestas venidas de escuelas distantes en sus postulados y, otras, por generar sistematizaciones en extremo abarcadoras y generalizadoras que hacen complejo circunscribir el ámbito de aplicación previsto. Partiendo de esta constatación, estudios recientes han procurado reconducir los aportes más relevantes y aceptados hasta el momento hacia pautas o elementos básicos para arribar a una definición completa.

Según Arias Torres y Herrera (2012, p. 46) la conceptualización debe integrar: la orientación normativa, que asegura que las respuestas del gobierno no sean arbitrarias

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

y que los diversos actores involucrados participen en su concreción y ejecución; el espacio “público” en que se desarrolla, el cual será determinado por la confluencia e interlocución de actores gubernamentales y no gubernamentales dentro de un marco institucionalizado; la inclusión de estas como parte de las políticas gubernamentales, porque representan decisiones donde participa el gobierno con los actores no gubernamentales; una innegable orientación práctica al comprender en ellas un proceso interrelacionado de decisiones y acciones; y la necesidad de prever instrumentos de ejecución y previsión de resultados.

Por su parte, Velázquez Gavilanes, fundamenta su propuesta conjuntando cuatro elementos (2009, pp. 159-167). En primer orden le da tratamiento de proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos. En segundo lugar, sostiene que este proceso es adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares. A ello se suma que dicho proceso va encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática. Por último, ubica la dinámica descrita de las Políticas Públicas como parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

De lo antes expuesto se constata que, independientemente de la voluntad de los estudiosos por sortear las dificultades ideológicas y teóricas que arrastra la simple etimología de la categoría, la connotación que se atribuya a los vocablos “política” y “público” tendrán un efecto directo en la precisión y alcance atribuido a sus elementos constitutivos.

Al delinear la idea moderna de política, Bobbio (1995) señala: “Contrariamente a la traducción clásica según la cual la esfera de la p., entendida como esfera de todo lo que afecta a la vida de la polis, incluye todo tipo de relaciones sociales, de tal modo que lo “político” coincide con lo “social”, la forma como se ha analizado la categoría de la p. es sin duda reductiva: resolver, como se ha dicho, la categoría de la p. en la actividad que directa o indirectamente tiene una relación con la organización del poder coactivo significa restringir el ámbito de lo “político” respecto del “social”, rechazar la coincidencia total del primero con el segundo” (p. 1222).

Siguiendo con esta lógica y admitiendo que ese poder coactivo, que encuadra la difundida noción liberal de política, es atributo exclusivo del Estado, se arriba a la

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

concepción de que dicha actividad corresponde a este ente de poder y a todos aquellos involucrados en la lucha por el acceso al mismo.

Desde una visión tradicional, podría incomprenderse la ubicación de las Políticas Públicas en esos dos planos interconectados. No obstante, ha quedado claro que estas obtienen, del aparato estatal institucionalizado, agentes, métodos, recursos y prácticas. Por añadido, ha sido desvelado que el resto de actores con intereses en la prevalencia política pueden, y se integran, a esta dinámica, ya sea para respaldar, acompañar, contribuir, influenciar o legitimarse por medio de ella. Se incluyen aquí, también a grupos que no tienen como pretensión el hacerse con responsabilidades gubernativas, pero sí ostentan, en representación de sus integrantes, la voluntad de posicionar determinados asuntos o enfoques en la agenda política.

Lo anterior ha llevado a que se desdibuje la separación de lo público y lo privado, introducida por el discurso liberal (Constant, 1819; de Coulanges, 1996; Mommsen, 1999), y que se pondere la participación en la toma de decisiones. Lo público, entendido por Cicerón (2013) como razón de la existencia de la organización política (República), implica el involucramiento de todos en ella por cuanto es, *respublicae*, cosa del pueblo. Este diseño, democrático por antonomasia, parte de que el pueblo no es cualquier forma de unión de los hombres, sino aquella sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común, lo que en cierta medida se aviene a las reglas democráticas actuales (Bobbio, 1986).

Esta reconducción teórica ofrece sustento a que la existencia de las Políticas Públicas obedezca al natural desenvolvimiento del sistema democrático en el cual el rol de la ciudadanía, y los demás actores organizados, rebasan la elección para interactuar con el poder por medio de espacios concebidos a fin de canalizar actitudes, preocupaciones, fines e intereses colectivos, de forma que la acción gubernamental sea realización del interés público y el interés público tenga su traducción en las Políticas Públicas. La centralidad de esta cuestión no debe ser preterida, pues en su caso, si bien subsistiría su carácter de “política”, no lo haría en su calificación de “pública”, que carece de razón de ser si es equivalente, en exclusiva, a producto “estatal”.

Luego, la selección de los criterios, elementos o métodos que faciliten la delimitación de la categoría Políticas Públicas, puede ser más o menos amplia, según la formación o intencionalidad del autor, el contexto a que se dirija, el enfoque particular que interese

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

o cualquier otro parecer. De lo que no podría sustraerse, en ningún caso, es de la esencia, inmanente, a su denominación propia.

Por la envergadura misma que alcanzan las Políticas Públicas, con acierto refiere Aguilar (2012 a, p. 30), que terminan por ser la clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubren prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de mayor importancia social, resultando que en ellas se integran varias dimensiones: políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar.

Aun cuando se colige de la afirmación previa que existe una dimensión legal dentro de las Políticas Públicas, esta cuestión no ha sido abordada con suficiencia. De hecho, en la literatura consultada, se aprecia que las referencias, si las hay, son puntuales. La causa probable se encuentre en que, “muchacha producción y docencia, por varias razones, han favorecido en los últimos años una orientación que ve a la pp como un análisis solo o primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que lo enmarca” (Aguilar, 2012 b, p. 41-42).

Independientemente de las causas que lo motiven, la visión que predomina es la de restringir la presencia de lo jurídico al rol de la ley, entendida en el sentido de norma, y, por añadidura, la de restringir su relevancia a determinados momentos, esferas o aspectos de dicha actividad.

En el texto de Arias Torres y Herrera (2012) se asume que existen dos momentos en las Políticas Públicas: uno normativo y otro operativo. Este primer momento corresponde a la fase de decisión, en el cual las reglas legales son relevantes a efectos de ajustar lo proyectado a la finalidad general perseguida por el gobierno, de conjunto con los actores no gubernamentales. El segundo momento tiene un sentido práctico, que persigue la materialización de lo convenido, por medio de la realización de un conjunto de cursos de acción interrelacionados (p. 47).

La carencia más evidente dentro de su misma formulación, más allá de que puedan encontrarse otras desde una mirada externa, radica en que constriñe el papel ordenador de las normas a la etapa decisional, como si estas no fueran relevantes a los efectos de condicionar, ordenar y viabilizar la etapa de ejecución de lo proyectado.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

La disección de las Políticas Públicas, metodológicamente y a fin de facilitar su estudio, también ha ahondado en esta parcelación de la relevancia jurídica. La proposición de Parsons (1995) de dos vertientes dentro de esta disciplina: *analysis of the policy process* y *policy analysis*, ha redundado en detrimento de la segunda. La primera vertiente se centra en la producción de las políticas, abarcando todas sus etapas desde la determinación de los problemas públicos hasta su evaluación. La segunda vertiente, de carácter instrumental, se ocupa de poner al servicio del proceso de producción antes mencionado las técnicas de análisis disponibles. Como apunta Hernández (1999) aun cuando la dicotomía resultante no es ni contradictoria ni excluyente, “generalmente esta segunda vertiente no constituye el centro de interés de la academia por ser con frecuencia normativa, y porque su objetivo está centrado exclusivamente en ser un instrumento de ayuda a la decisión”.

Al respecto hay que señalar que, si bien es posible hacer un análisis del proceso de producción de políticas sin mención a cuestiones jurídicas, también lo es que este será, entonces, incompleto. Si se acepta, como viene sucediendo desde la Revolución Francesa, que la legalidad es un principio de ordenación de la sociedad y, fundamentalmente, de actuación en la esfera pública, no es posible pretender comprensión alguna de la realidad en la que operen poderes políticos, en su carácter de sujetos tales, soslayando las reglas que los vinculan a determinadas actuaciones, a asumir responsabilidades por sus actos o, cuando menos, a no sobrepasar determinados límites.

Entre los tratamientos parciales de la dimensión jurídica de las Políticas Públicas, como simple norma, es posible encontrar algunas regularidades que se pueden sistematizar en tres enfoques diferentes: el de la ley como la política pública misma, el de la ley como marco delimitador para su desarrollo y el de la ley como garantía para los implicados en su realización.

Dentro de la primera apreciación se ubica el criterio de Joan Subirats (1989) que entiende a la política pública como aquella norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Esta opinión se puede atribuir a que ciertos instrumentos legales son de tal relevancia que tienden a ser confundidos con la política pública en sí misma. “Ese es el caso que se da alrededor de muchas leyes que tienen como objetivo la formalización de una decisión de política” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 60).

Ese criterio particular, está confundiendo a la ley, como componente formal de la política pública que la institucionaliza dándole fuerza vinculante, con la política pública en sí. En el sentido que aquí se le asigna, operan los dictados normativos como recurso instrumental, a través del cual los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas (Pallares, 1988, p. 145).

Es relevante, ante este enfoque, el razonamiento de Torres-Melo y Santander (2013) cuando afirma: “La ley contiene elementos esenciales que le dan forma a una idea de política pública, pero esta es decisión, acción, por lo que el gobierno tiene que, con base en la ley, diseñar toda una estrategia de gestión para lograr los objetivos de la norma, es decir, tiene que diseñar la política pública para lograr su materialización” (p. 60-61). Otra percepción común, y con un nivel parcial de veracidad por no agotar la complejidad de la materia, es el entender al dictado legal como delimitador o enrutador de la política pública.

Es correcto sostener que en ocasiones las opciones de acción están confinadas por ley, en lo que Majone (2003) denomina como restricciones de la política. No obstante, la existencia del o los pronunciamientos legales de que se trate es reflejo de cierto parecer de carácter político. De modo que se trata más bien del enfrentamiento entre dos políticas, la que dio existencia a las normas, que puede ser anterior, y la que procura en el presente la admisión de una nueva política. En cualquier caso, la responsabilidad de cómo modificar o interpretar ponderando los asuntos en cuestión es de los actores públicos que tienen incidencia en la conformación de las leyes, pues estas no son una realidad dada, sino elaborada.

En su lógica relación de afinidad, cuando no hay los problemas apuntados con anterioridad, las normas operan como mecanismo heurístico de simplificación, definiendo la gama de opciones posibles a disposición de los agentes para decidir (North, 1990). De lo que se trata es de que las leyes, en tanto resultan obligatorias, prefiguran el curso de acción a los operadores y sus decisiones dado que su

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

modificación no es frecuente por cuanto suponen alterar los intereses que en esta se expresan.

Sobre este enfoque vale destacar que, aunque parcial en su aproximación a la dimensión jurídica, es acertado al revelar como las políticas ha de estas enmarcadas por leyes precisas, a fin de respetar límites concernientes a determinados campos de acción social (Aguilar, 2012 a, p. 23).

La seguridad jurídica de que proveen las normas explica en buena medida que sea tenida su existencia, en el ámbito de las Políticas Públicas, como una garantía. En primer lugar, esto irradia al proceso de generación mismo de la política. Se entenderá, en consecuencia, que legalmente se precisan la autoridad legitimada para adoptar la decisión, así como el marco de competencia y los procedimientos establecidos al efecto. Todo ello ha de redundar en su expresión por medio del acto normativo pertinente para que sea vinculante para los implicados (Olavarría Gambi, 2007, p. 18).

En segundo lugar, y no por ello menos importante, la ley opera como mecanismo garante de que la decisión adoptada se mantenga y guíe el curso de acción de las Políticas Públicas. Téngase en cuenta que la política es resultado, en muchas ocasiones, de un concierto de intereses disímiles, por lo que hay importantes expectativas en garantizar su concreción y estabilidad.

De hecho, como señalan Torres-Melo y Santander (2013), “la ley termina siendo un instrumento muy útil, no solo para la conformación del núcleo, sino también para la consolidación de la estructura de gobernanza que soportará la política. La ley permite facilitar la coordinación de los actores a través de la concreción de patrones de conducta que se forman por el carácter de obligatorio cumplimiento de la norma, que llevan a que los agentes tengan que cooperar para la realización de la política” (p. 60).

La perspectiva que se asume en este trabajo, recepciona aquellos puntos que como fueron apuntados, resultan válidos aun en sus limitaciones, pero, en lo fundamental, defiende la existencia de una dimensión jurídica, que no exclusivamente normativa, en las Políticas Públicas.

La primera distinción que ha de hacerse reside en puntualizar que el Derecho, del cual emana la noción de lo jurídico en un sentido amplio, no es asimilable a la norma legal,

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

al acto normativo o la ley. Desde hace décadas existe consenso en torno a su carácter complejo y tridimensional (Reale, 1997; Falcón y Tella, 2004). Se trata, de tal forma, de un fenómeno con una arista axiológica, por cuanto consagra y se orienta a la realización de ciertos valores; otra de carácter normativo, puesto que él se presenta como sistema de normas; y, una última, de naturaleza fáctica o social, ya que es producto de circunstancias sociales, económicas, geográficas, demográficas, técnicas, etc. contextualizadas y que expresan las necesidades específicas a cuya satisfacción ha de dirigirse.

Esta percepción del fenómeno jurídico, no desdice su carácter coactivo, obligatorio e imperativo. Sigue expresándose en normas, pero en su realización y aplicación tienen trascendencia, las demandas derivadas de su sustrato social y los valores del mismo. Con estos elementos presentes, conviene analizar el lugar del Derecho respecto al Estado y, como consecuencia de ellos, con relación a las Políticas Públicas.

La relación entre Derecho y Estado es, por excelencia, una de tipo dialéctico, pues uno presupone al otro. De esta conexión, según afirma Bobbio (1995 b), “se hizo consciente la filosofía política y jurídica que acompaña el nacimiento del estado moderno e interpreta y refleja su espíritu, desde Hobbes, a través de Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Marx, hasta Max Weber y Kelsen, al punto de hacer aparecer estructura jurídica y poder político, ordenamiento y fuerza coactiva, el momento de la organización del poder coactivo y el momento de la potencia que se sirve de la organización de la fuerza para alcanzar sus propios objetivos, en suma d. y estado en las acepciones más comunes de estos dos términos, como dos caras de la misma moneda” (p. 453).

En efecto, no hay producción jurídica sin Estado¹, toda vez que no habría necesidad de imponer normas con el respaldo de la fuerza pública en una sociedad que no ostentara una organización política, consecuencia esta de la diversidad de intereses que procuran prevalecer en el ámbito público. A la vez, no es posible la subsistencia de una sociedad políticamente organizada sin el orden, la seguridad y la legitimidad que provee el Derecho.

¹ No se está defendiendo el monismo, sino que se entiende que, en cualquier caso, el pluralismo requiere reconocimiento también por el Estado de las fuentes de autoridad creadora de que se trate.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

De lo anterior se colige que, en cuanto Derecho y Política son productos vinculados al quehacer estatal, deben tener una coherencia entre ellos. Además, los dos coinciden al expresar una constelación axiológica en correspondencia con las demandas de su realidad fáctica y con sus peculiaridades.

Por añadido, la flexibilidad de las funciones del Derecho permite que se recurra a alguna o varias de ellas, según políticamente se decida, para legalizar y obligar a determinada o determinadas conductas. Esta aptitud del fenómeno jurídico, hace transversal su presencia en el proceso que entrañan las Políticas Públicas. Así, el Derecho puede ordenar el comportamiento de los actores, promover ciertos actos que se consideren afines a lo deseado, tiene capacidad para reprimir manifestaciones contrarias a lo acordado, ofrece las pautas para resolver los conflictos previos, concomitantes o posteriores a las Políticas Públicas (Añón, 1992).

Las reflexiones que anteceden conducen a una comprensión de las Políticas Públicas en su carácter de fenómeno histórica y conceptualmente condicionado, en relación con una superación del carácter cerrado de lo político, como correlativo a lo estatal, de lo que deriva la apertura a nuevos actores en la escena pública bajo reglas democráticas. De ello resulta que el concepto, sus elementos y la dinámica de proceso con que se presenta puedan experimentar una ampliación, restricción o variación, según la realidad material a partir de la cual se haga la abstracción teórica.

En los estudios sobre esta categoría la apreciación predominante del Derecho es aquella que lo percibe, de forma parcial como norma legal, con carácter instrumental, soslayando la entidad de esa arista del fenómeno jurídico para acompañar, ordenar, encausar y garantizar todo el proceso que constituyen las Políticas Públicas. Por añadidura se ha preterido la inclusión de una dimensión jurídica de las Políticas Públicas que abarque al Derecho en su tridimensionalidad, cuando ambos son resultado, en última instancia, de la actividad estatal y poseen una relación de correspondencia y afinidad por provenir de la misma realidad material, expresar valores consustanciales a ella y enunciar, en formas propias y singulares, proyecciones y aspiraciones que han de convertirse en generalidad y práctica en la sociedad que ordenan.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

1.2 La relación entre políticas públicas y derecho en materia de desarrollo local

La pertinencia de abordar por separado la relación entre Políticas Públicas y Derecho en materia de desarrollo local, obedece a dos razones fundamentales, aunque pudieran enunciarse otras. La primera de ellas, radica en la importancia y singularidad atribuida al desarrollo local en las sociedades actuales, lo cual termina condicionando la forma y prioridad que se confiera a las políticas que se ocupan de él. Por otro lado, se ubica la singularidad jurídica que presenta el espacio de implementación de lo programado, de manera que su conocimiento resulta imprescindible para proyectar y viabilizar aquello que se pretende.

1.2.1 Políticas públicas de desarrollo local

Para hacer un acercamiento a las Políticas Públicas dirigidas al desarrollo local es preciso atender a esa finalidad que motiva su existencia particular. El desarrollo local, entendido como tal, tiene su surgimiento a finales del siglo XX, en Europa. Aunque en el año 1975 el Banco Mundial expone una definición de desarrollo aplicada al ámbito espacial, no es hasta finales de los ochenta que cobra auge.

Respecto a su denominación y contenido han existido tendencias disímiles entre las que figuran las que hacen referencia a desarrollo local endógeno, desarrollo local integrado y desarrollo con un enfoque local. Las problemáticas en cuanto a su definición “se debe[n] a que están basadas, por lo general, en la manera en que en una persona (o un conjunto de personas) se presenta(n) las condiciones ideales de la existencia social” (Carvajal Burbano, 2011, p. 9).

A partir de 1990 se experimenta, en América Latina, un proceso de descentralización de funciones y tareas del Estado a niveles inferiores de gobierno que reforzó el interés por esta tendencia. Como resultado de ello, se renovó el rol del municipio como instancia gubernativa que debía asumir no solo “nuevas funciones, sino fundamentalmente la transferencia del conflicto social, es decir, de nuevas demandas que en el modelo anterior del Estado Social se resolvían en instancias superiores” (Altschuler y Casalis, 2006, p. 6-7).

En la vivencia práctica se fue enriqueciendo la perspectiva integral del desarrollo local hasta llegar a comprenderse como un proceso que por medio de la utilización, captación

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

y potenciación de los recursos y capacidades de la localidad procura mejorar la calidad de vida de la población, entendida no solo en términos económico sino sociales, políticos, culturales y ambientales, con la protagónica intervención, democrática y activa, de los ciudadanos y demás actores de la comunidad.

Al respecto de las fuentes de recursos y su manejo, Gallicchio y Winchester (2003), explican que “El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, también obtener recursos externos (...). El desafío pasa, entonces, por la capacidad que tienen los actores locales en cuanto a utilizar los recursos que pasan por, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes” (p. 17).

La finalidad perseguida, tal como se adelantaba, sobrepasa el crecimiento en indicadores económicos, y estriba en “la elevación de la calidad de vida de las personas en el sentido no sólo de mejorar sus niveles de ingresos y condiciones materiales de existencia, sino también de enriquecer su espiritualidad y los grados de participación y equidad sociales. Abarca de forma integral la totalidad de los complejos asuntos de la vida de la comunidad en los planos sociales, políticos, económicos, medioambientales, de salud, culturales, etcétera” (Limia David, 2006, p. 6).

En cuanto al peso relativo de los distintos actores que pueden estar involucrados en las decisiones que hacen parte de este proceso, Arocena (1995) admite que “existen decisiones que tomadas en otra escala (por ejemplo, a nivel nacional o internacional) tienen incidencia en el desarrollo de un territorio dado. [Sin embargo,] La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local”.

En consecuencia, se puede entender que el desarrollo local, contrariamente al desarrollo centralizado, que está enfocado de “arriba hacia abajo” haciendo abstracción de las diferencias económicas, culturales, políticas y sociales del territorio y sus actores, constituye un proceso integral, de concertación de actores, con fuerte articulación vertical y horizontal, pero pensado y gestionado “desde abajo” (Altschuler y Casalis, 2006, p. 2).

Este esquema de pensamiento supone un giro en las políticas de desarrollo. Las sustanciales transformaciones que se han desarrollado tanto en el campo científico-

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

técnico, como en los ámbitos sociopolítico y cultural, reflejados en las concepciones actuales de desarrollo y desarrollo local, tienen como corolario nuevas formas de entender y organizar el poder (Venesia, s.f.).

La aparición de una nueva escena local, asociada a todo este proceso de reformas, conduce a la revaluación de las políticas locales (García Delgado, 1997) y con ello, también, de las políticas estatales. Tal y como sostiene Graglia (2014), el Estado persiste en su papel de responsable principal del desarrollo, incluido el local, mediante el planeamiento estratégico y las políticas. Ello trae razón de que, para que “el desarrollo local se traduzca en aportes concretos al desarrollo, se torna necesaria la vinculación del municipio con los niveles provinciales y central en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, que contemple una perspectiva de inserción regional y mundial” (Altschuler y Casalis, 2006, p. 11). Lo anterior, no desdice la responsabilidad de la instancia local con la formulación política que a su competencia incumbe, sino que admite que esta nunca sería suficiente si estuviera preterida o desarticulada de las correspondientes a otros niveles.

En esta lógica de las Políticas Públicas, como decisión programática y curso de acción ejecutiva, se desemboca en la combinación, siempre necesaria, de gobierno y administración, la cual tiene una significación y potencialidad singular en la esfera local. Políticas Públicas, situadas en el campo de los asuntos de gobierno, reivindican a la administración pública, recuperando para ella su carácter humanista, al implicarla en una dinámica de satisfacción de fines diversos de la sociedad (Uvalle Berrones, 1996). Esta interdependencia, en el marco de las localidades se ha venido reforzando con la consagración del principio de subsidiariedad, según el cual “en las relaciones entre entidades institucionales y sociales de diversa dimensión la preferencia debe darse a las menores y que las intervenciones de las mayores, se justifiquen en tanto en cuanto se dirijan a suplir los eventuales inconvenientes de las primeras” (Frosini, 2002, p. 12). Por ende, se refuerza el rol de los gobiernos locales, especialmente por su proximidad a los ciudadanos, para conocer y responder a todas las particulares exigencias de la vida cotidiana de las comunidades. De ello resulta, además, una demanda creciente de acción por parte de la administración local.

Para afrontar el reto que supone lo anterior, según advierte Graglia (2014), debe darse sentido en la práctica a las dos razones, igualmente importantes, que explican por qué

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

las políticas son públicas, a saber, porque su responsable principal es un Estado, a través de un gobierno y una administración pública; y porque sus primeras finalidades deben ser una localidad o una región por medio de sus sectores integrantes. Siendo así, tienen participación en todo el proceso de gestión del desarrollo local los distintos sectores que integran a la sociedad municipal: el estatal, el privado (entendido como organizaciones con o sin ánimo de lucro) y la ciudadanía en general.

En cuanto al primer sector, el estatal, contextualizado a la localidad, su capacidad de acción está, en buena medida, mediada por la configuración jurídico-política que de tales autoridades y órganos se haga en cada caso. De cualquier forma, una apuesta por el desarrollo local debe ser coherente con la premisa de que no es posible trasladar responsabilidades, sin hacerlo con las respectivas competencias y los recursos que den posibilidad a la realización de estas.

Contrariamente a lo que podría pensarse, y aunque guarda relación con el nivel de empoderamiento de la instancia gubernativo-administrativa local, la implicación del sector privado y la ciudadanía en las Políticas Públicas de desarrollo en las municipalidades no resulta tan difícil, si bien precisa de ciertos causes jurídico-institucionales que la hagan posible. Así, contando con los mecanismos democráticos generalmente aceptados, es factible incluso a nivel local ordenar los cauces para sumar a todos aquellos interesados en la consecución de los fines colectivos propuestos.

Una última cuestión a considerar, en íntima relación con analizado previamente, es el balance que debe darse entre integración y descentralización (Graglia, 2014) para ubicar las Políticas Públicas de Desarrollo Local en su justa dimensión y hacerla viable. La localidad, que da sentido a la noción de desarrollo expuesta, se asimila en la casi totalidad de los países, a fin de hacerla comprensible y acotarla, al municipio. Si bien esto reporta la ventaja de operar con una delimitación clara, en lo cartográfico, jurídico y político, es de conocimiento general que el carácter dinámico de cualquier agrupación social rebasa esos límites. Ello, unido al funcionamiento del mundo moderno, conduce a enarbolar la integración como presupuesto para alcanzar el desarrollo, incluso a lo interno de las municipalidades. A su vez, la defensa de la capacidad de estas para decidir sobre sus necesidades y proyectar las soluciones y perspectivas de progreso, explican que la descentralización ostente la misma condición.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

La síntesis de lo expuesto permite asumir que la emergencia de la noción de desarrollo local, obedece a transformaciones que afectan a todas las esferas de la vida moderna, lo cual ha conllevado a su proyección, también, dentro del plano de las Políticas Públicas. Ello no soslaya la responsabilidad del Estado central en la materia, obligándolo a contemplar, no solo la posibilidad de un real progreso municipal, sino un creciente empoderamiento de las autoridades y actores locales para protagonizar dicho proceso, por lo cual se hace vital la descentralización. En razón del principio de subsidiariedad lo anterior resulta necesario a fin de que los gobiernos y administraciones municipales obtengan las competencias y recursos para enfrentar, como primera y preferente instancia, los problemas de su entorno. Al asumir este reto, los municipios deben recurrir a la integración con otros niveles de la organización socio-política, dentro y fuera de las fronteras nacionales, y con los demás actores interesados en el avance de la localidad. La traducción de las expectativas, principios y dinámicas antes relacionados, pasan por la voluntad política, como se ha sostenido, pero su estabilidad, obligatoriedad y certeza solo se alcanzan mediante su consagración por el Derecho. En este particular, referido a Políticas Públicas de Desarrollo Local, la atención a de centrarse en una rama específica del ordenamiento: el Derecho Municipal.

1.2.2 Derecho municipal: aproximación a su complejidad y singularidades

La complejidad inicial que se percibe al procurar comprender el Derecho Municipal obedece a la posición que se asuma para encuadrar al municipio y a la forma en que, en torno a esta institución, convergen aristas muy diversas del saber.

La percepción sobre la naturaleza de la entidad municipal se ha movido, en lo fundamental, entre dos posturas claras: la legalista y la sociológica. De ellas resultan herederas las preceptivas actuales, más allá de que maticen las definiciones, si las hubiera, que en sus articulados hacen de esta categoría. En líneas generales, toda vez que hay tendencias dentro de una y otra línea teórica, el legalismo, influenciado por el positivismo, asume al municipio como una creación normativa, con todo lo que ello comporta a los efectos de su funcionalidad subordinada a los dictados de las disposiciones jurídicas; mientras los criterios sociológicos, vinculados a la influencia de la ciencia de igual nombre, conciben al municipio como una sociedad estructurada y funcional, cuya relevancia justifican la creación de previsiones leales que la ordenen, proteja, y potencien.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

De conformidad con esa última apreciación Carmona Romay (1950) expone un esquema de la enciclopedia de las ciencias municipales integrada por la Sociología municipal, que comprende la sociología urbana y la sociología rural; el Gobierno municipal o ciencia municipal, que es la disciplina que tiene por objeto el estudio de los principios y problemas de naturaleza política propios de la integración, sistemas y funcionamiento de los órganos o poderes de la sociedad local, políticamente organizada; la Administración municipal; el Derecho municipal, dividido en derecho municipal, derecho administrativo municipal y régimen municipal; y el Urbanismo.

El catálogo expuesto, si bien puede resultar excesivo en apariencia para lo que compete al Derecho Municipal, que hace solo una parte de él, adquiere sentido si se toma en consideración que los elementos del municipio: territorio, población y poder, solo pueden abarcarse desde tal amplitud y complementariedad de enfoques. Nótese que se estaría sintetizando en una rama del Derecho la regulación que, por la naturaleza de sus elementos, es equivalente a lo que el resto del ordenamiento jurídico, en materia pública, hace con el Estado.

La magnitud que, como se aprecia, posee el objeto de estudio del Derecho Municipal, ha traído consigo el cuestionamiento de su independencia, toda vez que se asume que aristas del mismo hacen parte de ramas diversas. Al respecto Hernández (2003) explica que en el debate se asumen posturas entre las que figuran la de entenderlo como parte especializada del Derecho Administrativo, como parte especializada del Derecho Constitucional, como parte especializada del Derecho Público Provincial, como parte especializada del derecho político, y los que propugnan su autonomía científica y didáctica.

Dana Montano (1962, p. 18-19), procurando un acercamiento metodológicamente segmentado para el estudio de la institución, propone separar el derecho municipal “científico” y el derecho municipal “positivo”. El primero consistiría en “una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria”, y el segundo, en “una rama del derecho público interno”.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Hernández, asumiendo la unidad indisoluble que es el municipio, con todas sus manifestaciones, ofrece una alternativa que integra todos los planos de estudio, siempre en su relevancia dentro o para la ciencia jurídica. De conformidad con ello expresa: “El Derecho Municipal, partiendo de la base sociológica y del análisis histórico de la institución comunal, debe abarcar el Derecho Municipal “político” (que estudia la teoría del municipio), el Derecho Municipal “constitucional” (referido a las estructuras gubernativas locales), el Derecho Municipal “administrativo” (que investiga al municipio como administración local) y el Derecho Municipal “financiero” (que analiza las finanzas locales), o sea, las distintas partes del Derecho Municipal donde se aplican los principios de estas ciencias. Solo de tal modo se puede aspirar a desenvolver en plenitud la honda y compleja temática municipal, asimismo enriquecida con los aportes del Derecho Municipal comparado” (Hernández, 2003, p. 11).

Así, convergen en el Derecho Municipal, al tratar la institución municipal, diversos principios, que enfocan disímiles aristas de interés relativas a su desarrollo. De ello resulta su singularidad, pues como apunta el profesor Hernández (2003, p. 21), es posible aplicar al municipio los principios de las disciplinas que conforman las distintas partes del Derecho Municipal: la política, la constitucional, la administrativa, la financiera, entre otras.

1.2.3 El derecho municipal ante las exigencias de las políticas públicas de desarrollo local

En la complejidad de los planos analizados, y recurriendo al arsenal que ellos le proveen, el Derecho Municipal está en condiciones de dar un tratamiento acorde a las exigencias de las Políticas Públicas de Desarrollo Local. Las soluciones a las aludidas demandas pasan, en lo fundamental, por ofrecer un método para articular la relación entre el Estado y los municipios acorde a las expectativas planteadas; un principio que fundamente el empoderamiento de las autoridades locales; reglas y mecanismos que formalizan la intervención de los distintos actores implicados; y alternativas legales para constituir válidamente la integración.

Como apunta Jaramillo Cardona (2010) la descentralización ha sido asumida como el instrumento generador de desarrollo por excelencia. Su esencia radica en la atribución de competencias a un nuevo ente dotado de personalidad jurídica propia. Como mecanismo al servicio de una finalidad política de desarrollo desde abajo, la

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

descentralización entraña un proceso complejo de transformaciones en los ámbitos institucional, financiero y de gestión microeconómica (Di Gropello y Cominetti, 1998, p. 13).

La diversidad de formas posibles, varía según el criterio que asuman los autores, y no es la selección de uno u otro una cuestión simple, pues como alerta Gordillo: “Elegir una forma de descentralización incompatible por su naturaleza con la actividad que se le confiará, es obviamente anular de antemano toda posible ventaja que la descentralización hubiera podido reportar” (Gordillo, 2015, p. 388).

Asumiendo conscientemente que el objetivo de la descentralización, en esta particular perspectiva de promoción de las Políticas Públicas de Desarrollo Local, se ubica en la construcción de relaciones intergubernamentales acordes al fin propuesto, ha de tomarse partido por su variante más completa. Ello supondría combinar aspectos políticos, que incluyen la redistribución del poder y de las decisiones; administrativos, relativos a la asignación de competencias, recursos y responsabilidades; y sociales, enfocados a la atención a las necesidades de la población con eficiencia y eficacia e interacción con las organizaciones civiles que reclaman participación (Jaramillo Cardona, 2010).

El reflejo jurídico de estos elementos es posible para el Derecho Municipal, dada la amplitud de su espectro de regulación, siempre en relación con las normas generales del sistema socioeconómico y político que han de sentar las pautas para que este proceso se instrumentalice. Con respecto a esa cuestión alcanza la autonomía una relevancia significativa, toda vez que la diversidad de aspectos relacionada encuentra cabida, como se expone seguidamente, dentro de los distintos ámbitos de la misma.

La realización de la descentralización que se precisa para alcanzar el desarrollo integral pretendido requiere una redefinición del municipalismo. En este cometido es esencial la reivindicación de la autonomía municipal entendida como capacidad de decisión y acción. Al respecto, Graglia (2015) sostiene que este requerimiento proviene del principio de subsidiaridad. “Los municipios deben ser autónomos porque las administraciones y los gobiernos locales están cerca de los problemas y, por lo tanto, pueden y deben estar más cerca de las soluciones” (Graglia, 2015, p. 50).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Según la arista de la vida municipal de que se ocupen, se han concebido distintas esferas o ámbitos de la autonomía. Para Bandeira de Mello (1985) se puede hablar de autonomía política, administrativa y financiera, mientras para Brewer –Carías (1985) se trata de autonomía política, normativa, tributaria y administrativa. La perspectiva que se seleccione estará marcada por la opinión de su autor sobre el vínculo de dependencia de ciertas cuestiones respecto a otras y, en cualquier caso, ha de considerar los elementos básicos para que la capacidad de decisión del ente no se vea afectada.

En una perspectiva abarcadora, se considera autonomía política la referida a la elección directa de las autoridades, la gestión democrática del gobierno municipal, la facultad de las autoridades para instrumentar políticas relativas al desarrollo municipal y la posibilidad de emitir normas propias que tracen las estrategias a seguir en las materias de su competencia.

La complementariedad entre la forma de elección y los mecanismos participativos tiene una función legitimadora trascendental que opera como justificación para la existencia de la autonomía. En correspondencia con este parecer, Parejo Alfonso, sostiene que el reconocimiento legal de esa capacidad de elección y decisión en favor de los entes locales para la gestión de sus propios intereses, ha de entenderse como un derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen (Parejo Alfonso, 1988, p. 135).

Por tanto, los límites legales a la capacidad de establecimiento de políticas y normas locales expresivos de la voluntad de la sociedad local solo pueden abarcar cuestiones generales de legalidad. Como afirma Embid Irujo (1981) al referirse al poder normativo de los municipios, esa potestad de libre decisión está enmarcada por las disposiciones que ordena el ejercicio de sus competencias y es no susceptible de otra limitación por el legislador.

La autonomía administrativa (Bandeira de Mello, 1985, p. 89) es aquella que asegura la prestación de los servicios públicos, por sí o por intermedio de particulares; “la determinación por las propias entidades locales de las estructuras administrativas internas” (Sánchez Blanco, 2006, p. 59); la disposición sobre el patrimonio municipal; y el desarrollo sin interferencias del resto de los actos administrativos referidos a la satisfacción de las necesidades locales.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Este ha sido el espacio por excelencia de desarrollo de la actividad local, incluso en unos márgenes de autodeterminación ínfimos que no configuran materialmente autonomía, aunque formalmente se declare. Como explica Graglia (2014), en un primer momento, las municipalidades se ocuparon solamente de la prestación de servicios; luego se sumó a ello la promoción del desarrollo de sus respectivas localidades, asumiendo materias que estaban a cargo de los niveles gubernamentales superiores, muchas veces sin la colaboración de estos (p. 50-51).

Debe apuntarse al respecto que, aunque a efectos de la exposición se separen las esferas tratadas, entre ellas existe una lógica interdependencia. Por tanto, la autonomía administrativa trae causa de la política y constituye el medio fundamental de realización de las decisiones adoptadas. Para ello, requiere no solo de disposiciones legales que autoricen a las administraciones municipales para realizar su actividad, sino de previsiones de orden financiero que sustenten la misma.

La autonomía financiera, como se viene explicando, tiene una función instrumental, pues “la capacidad para tomar decisiones de naturaleza política, [y] la capacidad de gestionar recursos y decidir su empleo para hacer efectivo lo anterior” carecen de sustancia sin los recursos financieros necesarios (Alarcón García, 1995, p. 98). Ella se ocupa de la creación, determinación, percepción e inversión de las rentas, así como su ordenación por medio de la elaboración del presupuesto, siempre enfocados hacia la satisfacción de los gastos del gobierno y las necesidades de la sociedad locales.

Vale apuntar al respecto que esta, como las restantes esferas enunciadas, es posible siempre que las normas generales ordenadores del Estado, y la materia particular de que se trate, hayan acatado los mandatos constitucionales que deben consagrar y obligar al respeto de la autonomía. En consecuencia, la formulación para el Derecho Municipal de estos asuntos comienza en la Carta Magna. A ese nivel, con fuerza vinculante al resto del ordenamiento y con capacidad de aplicabilidad directa, se ha de establecer la proyección macro que permita a las normas de desarrollo dar cabida a las disposiciones de rigor para que se desplieguen todos los requerimientos expuestos.

El papel cardinal de la autonomía, que no existe sin una adecuada formulación legal, para las Políticas Públicas de Desarrollo Local es comprensible si se entiende que estas

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

deben tener en la municipalidad un actor central, y que su método de construcción debe comenzar desde abajo. Tal afirmación no pretende sostener que el ente institucionalizado a ese nivel puede obrar solo, sino que requiere incluso de estas condiciones para llevar a cabo el involucramiento democrático que se demanda.

Una primera reflexión sobre el alcance que puede atribuirse a la intervención popular en materia de Políticas Públicas la ofrece Aguilar cuando apunta: “Hablamos de políticas públicas tanto si la materia en cuestión admite una participación ciudadana amplia y directa (...) como de cuestiones donde tal participación será de suyo más restringida o incluso no será posible” (Aguilar, 2012 a, p. 156). Esto, sigue diciendo el autor, no desdice que “determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados con una participación activa y directa de los ciudadanos” (Aguilar, 2012 a, p. 171).

Esa posibilidad de acceso a las Políticas Públicas, en todo el proceso que estas suponen, tiene potencialidades singulares en el espacio municipal por la proximidad que permite entre gobernantes y gobernados. De ahí la afirmación de Sartori (1993) de que “no se puede esperar de la democracia a gran escala (...) lo que se obtiene de la democracia a pequeña escala” (p. 11). La democracia municipal, aun cuando tiene naturaleza de principio, tiende a su optimización por conducto de un amplio catálogo de mecanismos que puede ensanchar sus márgenes con amplitud, toda vez que se genera en el lugar idóneo de participación del ciudadano en el gobierno (Sosa Wagner, 2002) y en relación con autoridades dotadas de capacidad para adoptar decisiones en tal sentido.

La intervención popular en las decisiones público-políticas se debe desarrollar, en pos de ser plena, a lo largo de todo el proceso que las mismas recorren. Para ello se han implementado jurídicamente una multitud de instituciones, algunas más extendidas que otras.

Entre las más conocidas están las asociadas al ejercicio del sufragio, o sea, son instituciones que implican expresar, a través, de este una opinión o elección. En esta categoría se incluyen la elección de las autoridades, el referendo, la consulta y el plebiscito.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Por medio de la elección el nivel de incidencia en las Políticas Públicas de Desarrollo Local es puntual, pero no por ello carente de peso. Se trata de decidir a quienes atribuir determinados cargos o responsabilidades para llevarla a cabo en los términos expresados en el programa político que, en su condición de candidatos, presentan.

El referendo, como una votación popular convocada a instancias de la autoridad facultada a fin de obtener el pronunciamiento del electorado sobre la aprobación/rechazo o abrogación de un acto normativo, puede ser de carácter vinculante (referendo de ratificación) o no (referendo consultivo). El hecho de que en este caso la atención recaiga en una disposición legal no implica que su efecto sea extraño al desarrollo local, toda vez que se ha expuesto hasta qué punto es relevante la dimensión jurídica para cualquier tipología de Políticas Públicas.

La consulta popular, al carecer de fuerza vinculante, posee un valor más bien relativo si se le compara con el plebiscito que procura un pronunciamiento, positivo o negativo, del electorado sobre decisiones políticas fundamentales. Los dos mecanismos tienen validez legitimadora y propician un medio de expresión de la voluntad colectiva, si bien la manifestada en plebiscito posee carácter obligatorio para el poder.

En el escenario de involucramiento comunitario, las instituciones cambian según la tradición, la pujanza de las fuerzas sociales y la vocación democrática de la institucionalidad vigente. Esa combinación de elementos repercute en que no sea posible determinar un catálogo cerrado de las tipologías de este tipo. Sin embargo, es viable presentar algunas que, con mayores o menores variaciones, se encuentran en el derecho comparado.

La rendición de cuentas, la audiencia pública y el cabildo abierto son importantes espacios de expresión popular. Por su conducto se enuncian problemas existentes, se pueden proponer soluciones y demandar respuestas a las autoridades responsables. Otra forma de instrumentar la participación en su acepción colectivo/social son las asociaciones, juntas o comités. Se trata de instituciones creadas entre vecinos de determinados barrios y que, por lo general, “ejercen un estimable grado de participación y de gestión de la vida comunal, mediante el control de los servicios públicos locales, formulación de planes, ejecución de obras, emisión de opiniones, etcétera” (Hernández, 2003, p. 408).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

También en este punto se ha de abordar la asesoría, o sea, la incorporación de vecinos en comisiones del gobierno local, la cual puede ser requerida en cualquiera de las etapas decisorias, pero dependerá del peso que le otorguen las autoridades consultantes para que su efecto sea real. Este, aun cuando constituye un mecanismo de participación selectiva, es valioso al capitalizar al servicio común la experticia o habilidades de algunos ciudadanos que son independientes de las funciones públicas. Por último, debe mencionarse el presupuesto participativo. Esta institución conduce a la apertura de canales para la participación popular en el proceso de asignación y gestión de los recursos públicos de las municipalidades.

Aunque la enumeración previa no es completa, ni lo pretende por las razones expuestas, es irrefutable la presencia de un amplio abanico de posibilidades en el municipio para la instauración de mecanismos participativos. Nótese que, como parte de la autonomía, incluida la potestad normativa local asociada a ella, entran dentro de las posibilidades de las autoridades de este nivel crear instituciones propias para consolidar el principio democrático en su actuación.

La paulatina construcción de un modelo (Cruz-Rubio, 2015) de lo deseable en esta materia ha llevado a la consolidación de la idea de gobierno abierto, siendo este aquel que “abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red” (Lathrop y Ruma, 2010 citados por Nasser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017, p. 40).

Si bien la incorporación popular complementa la labor de los órganos municipales no es suficiente para canalizar todos los retos que supone el desarrollo local. Al hacer frente a esta perspectiva los municipios confrontan dificultades derivadas de la carencia de recursos, las grandes heterogeneidades territoriales, demográficas, culturales y económicas que presentan, y la ausencia de experiencias para enfrentar sus nuevas responsabilidades, entre otras que dependerán de la realidad concreta en que se desenvuelvan.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Ante esta situación los procesos de integración se presentan como un medio (Nicod, 1999) que permite a los municipios enfrentar los desafíos que se les están presentando. A través de ellos los municipios devienen “gestores asociados de un desarrollo regional que sostenga los desarrollos locales de cada uno de ellos (...) [pues] el desarrollo local es la base del desarrollo regional y éste es la condición de aquel” (Graglia y Riorda, 2006, p. 12-13).

A esta integración se le da carácter institucional por medio del asociativismo (Sánchez Blanco, 2006), categoría que alude a las distintas formas que asumen las relaciones colaborativas (Rivero Ysern, 1976) entre municipios, nacidas por decisión autónoma de estos entes, para el desempeño conjunto en asuntos de su competencia y cuya concertación se realiza por medio de convenios intermunicipales (Chávez Marín, 2008). Puesto que las finalidades y demandas del desarrollo local y el contexto de todas las municipalidades no son idénticas, existen diversos grados de asociatividad y multiplicidad de formas de organización posibles. Ese carácter flexible y diverso del asociativismo, que le permite adaptarse a diferentes circunstancias, es una de sus principales ventajas como instrumento al servicio del desarrollo.

El asociativismo tiene dos maneras fundamentales de manifestarse: la supramunicipalidad y la intermunicipalidad, cuya diferencia esencial estriba, respectivamente, en que se concrete su desenvolvimiento por medio del establecimiento de una nueva persona jurídica o no. Entre las tipologías pertenecientes a la primera modalidad se encuentran las asociaciones, las mancomunidades y los consorcios; y en la segunda las figuras resultan difusas por tratarse de la ejecución de las tareas convenidas (Martín Huerta, 2000).

La difusión creciente de estas formas asociativas ha dado lugar a un enfoque de la institucionalidad marcado por un “gobierno en red, horizontal y concertador, apostando por un protagonismo en el marco de una visión integral de desarrollo” (Frias Coronado *et al.*, 2007, p. 31). Como resultado de esa dinámica se pueden determinar al menos tres grandes esferas en las que se denotan los efectos positivos del asociativismo: la económica, la institucional y la humana, las cuales se encuentran íntimamente interrelacionadas a pesar de que, a efectos metodológicos, se hace recomendable su análisis por separado (Hernández Aguilar, 2016).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

En términos económicos su principal impacto se evidencia en el aumento de la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, lo que motiva que las finalidades y los sectores en los que se desenvuelven las asociaciones sean amplísimos. Entre las actividades que se llevan a cabo por medio de vínculos colaborativos entre entes locales figuran las dirigidas a la atención de servicios comunes: el manejo de residuos, el alumbrado, la transportación, la salud, la mantención de áreas verdes, etc.; a la ejecución de obras: la construcción de parques, viales, zonas industriales y otras de diverso tipo; y a la realización de programas vinculados con la protección del medio ambiente, el turismo, el encadenamiento productivo, la celebración de ferias, las incubadoras de empresas, entre otros.

En el plano institucional, el establecimiento de relaciones asociativas por parte de los gobiernos locales ha conllevado al fortalecimiento de su capacidad de actuación y decisión, a la vez que ha supuesto un cambio de paradigma en su funcionamiento al ponderar en su justa medida a la concertación y a la colaboración horizontal. En ese sentido se ha operado una mejor comprensión del peso de los temas organizativo-funcionales y, consecuentemente, de la preparación de los recursos humanos de las municipalidades por lo que distintos entes asociativos, especialmente las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL's) (FLACMA, 2005), han asumido como parte de sus funciones la ejecución de programas de capacitación y la organización, con universidades e instituciones nacionales e internacionales, de seminarios, intercambios o proyectos, a fin de perfeccionar el régimen municipal y los vínculos entre las localidades. Como resultado de ello se “generan importantes sinergias y (...) procesos de comunicación, aprendizaje y transmisión de experiencias” (Altschuler, 2003, p. 12), lo que favorece que se refuerce institucionalmente todo el aparato estatal.

En la esfera de acción que puede denominarse humana, el asociativismo municipal ha contribuido con el mantenimiento y la calidad en la prestación de los servicios públicos locales, lo que favorece la satisfacción de las necesidades sociales; la generación de empleos, al fortalecer el sector productivo; la promoción de la formación ciudadana, a través de los espacios que abre a la participación y, por medio de ella, el robustecimiento del sentido de identidad y de pertenencia a la colectividad municipal, regional y nacional, pues “la cooperación recíproca entre (...) gobiernos de dos comunidades locales, se traslada a los miembros de éstas al hacerse patente la idea de un destino común” (Barrera Buteler, s.f., p. 3).

Resumiendo lo explicado, se aprecia como el Derecho Municipal, gracias a la amplitud de su ámbito de regulación, puede instrumentar un modelo de descentralización que conduzca a los niveles de autonomía pertinentes a las contextualizadas demandas de las Políticas Públicas de Desarrollo Local; articulando esto con los mecanismos participativos que resulten deseables para los órganos locales en virtud del principio de democracia; y complementando el actuar municipal con una perspectiva de integración por medio del asociativismo.

1.3 Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2003), Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15–74). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2012 a), Introducción. En Aguilar, L. F. (comp.), *Política pública*. México: Grupo Editorial Siglo XXI.
- Aguilar, L. (2012 b.), Política pública: una mirada al presente y al futuro. En *OPERA* (12), Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 31-61.
- Alarcón García, G. (1995), *Autonomía municipal, autonomía financiera*. Madrid: Editorial Civitas S.A.
- Altschuler, B. (2003), *El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina*. Ponencia presentada en el V Seminario de REDMUNI. Consultada en: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/altschuler_barbara.pdf, en fecha 3 de agosto de 2021.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006), Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial Ciccus-FLACSO.
- Añón, M. J. (1992). Funciones del Derecho. En de Lucas Martín, F. J. (ed. lit.), *Introducción a la Teoría del Derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Arias Torres, D. y Herrera, H. A. (2012), *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010*. México, D. F.: INAP.
- Arocena, J. (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad/CLAEH.
- Bandeira de Mello, C. A. (1985), O município no Direito Brasileiro. En *Derecho Municipal Iberoamericano*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Barrera Buteler, G. E.: *Capacidad institucional de los entes intermunicipales*. Consultado en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barrera.PDF>, en fecha 3 de agosto de 2021.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1995 a). Política. En N. Bobbio, N. Mateucci, & G. Pasquino, *Diccionario de Política*. (pp. 1215-1225). México: Siglo XXI Editores.
- Bobbio, N. (1995 b). Derecho. En N. Bobbio, N. Mateucci, & G. Pasquino, *Diccionario de Política*. (pp. 453-458). México: Siglo XXI Editores.
- Brewer-Carías, A. R. (1985), El régimen municipal en Venezuela. En *Derecho Municipal Iberoamericano*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Carmona Romay, A. G. (1950), *Programa de gobierno municipal*, La Habana: Editorial Librería Martí.
- Carvajal Burbano, A. (2011). *Desarrollo Local: Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores*, Málaga: eumed.net
- Chávez Marín, A. R. (2008), *Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Cicerón, M. T. (2013). *Tratado de la República*. México: Editorial Porrúa
- Constant, B (1819). *Discurso en el Ateneo de París: Libertad de los antiguos y la libertad de los modernos*. Consultado en <https://www.ersilias.com/discurso-de-benjamin-constant-sobre-la-libertad-de-los-antiguos-comparada-con-la-de-los-modernos/>, en fecha 10 de enero de 2021.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015), *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Madrid: Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Organización de los Estados Americanos
- Dana Montano, S. M. (1962), *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo: Universidad del Zulia
- de Coulanges, F. (1996), *La ciudad antigua*. México: Editorial Porrúa
- Di Gropello, E. y Cominetti, R. (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL
- Embid Irujo, A. (1981), *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*. En *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* (30) Madrid.
- Falcón y Tella, F. (2004), *Tridimensionalismo y Derecho*. Madrid: Facultad de Derecho, Universidad Complutense.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- FLACMA: (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales) (2005), *El Asociativismo Municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. Proyecto Regional Descentralización/Desarrollo Municipal y Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Frosini, T. E. (2002). Subsidiariedad y Constitución. En *Revista de Estudios Políticos* (115).
- Gallicchio, E. y Winchester, L. (2003), *Territorio Local y Desarrollo*. Uruguay: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Chile / Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- García Delgado, D. (comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA – Universidad Católica de Córdoba.
- Gordillo, A. (2015). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 11. Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo. 1ª edición. Buenos Aires: FDA.
- Graglia, E. y Riorda, M. (2006), *De lo local a lo regional*. En Graglia, E. y Riorda, M. (coords.), *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba. Serie PROFIM*, Volumen 4. Córdoba: EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba
- Graglia, J. E. (2014), *Desarrollo local y regional*. Buenos Aires: ACEP Asociación Civil Estudios Populares.
- Graglia, J. E. (2017), *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hernández, A. M. (2003), *Derecho Municipal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández, G. (1999), *El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia*, En *Revista de Estudios Sociales* (4) Consultado en: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/30489>, en fecha 5 de enero de 2021
- Hernández Aguilar, O. (2016), *El asociativismo municipal. Fundamentos para su regulación jurídica en el contexto cubano*. Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Jurídicas. La Habana: Facultad de Derecho, Universidad de La Habana
- Jaramillo Cardona, M. C. (2010), *La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California*. En *Región y Sociedad* (Vol. XXII) (49).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Limia David, M. (2006), *Prólogo*. En Guzón Camporredondo, A. (comp.), *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. La Habana: Canadian International Development Agency, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Proyecto Cauto.
- Majone, G. (2003). La factibilidad de las políticas sociales. En Aguilar Villanueva, L. F. (ed.), *La Hechura de las políticas* (2a ed.), (pp. 393-432). Madrid: Miguel Angel Porrúa ediciones.
- Martín Huerta, P. (2000), *Los Convenios Interadministrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martín Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013), *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Mommsen, T. (1999), *Compendio de Derecho Público Romano*. Madrid: Analecta.
- Morales Rosas, M. (s.f.), *Definiciones Clave de Política Pública: de la Teoría a la Práctica*. En: <https://www.iexe.edu.mx/maestria-en-evaluacion-de-politicas-publicas/definiciones-clave-de-politica-publica-de-la-teoria-a-la-practica.html> consultado en fecha 10 de enero de 2021
- Nasser, A.; Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Nicod, Ch. (1999), *Fundamentos del asociativismo municipal*. En *Asociativismo Municipal*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Olavarría Gambi, M. (2007), *Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas*. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile
- Ordoñoñez-Matamoros, G. (Dir.) (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pallares, F. (1988), *Las políticas públicas: el sistema político en acción*. En *Revista de Estudios Políticos* (62), pp. 141-162.
- Parejo Alfonso, J. L. (1988). *Derecho básico de la administración local*. Barcelona: Ariel.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar
- Reale, M. (1997). *Teoría Tridimensional del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Rivero Ysern, E. (1976), *Las relaciones interadministrativas*. En *Revista de Administración Pública* (80)

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Roth Deubel, A.-N. (1999). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez Blanco, Á. (2006), *Organización intermunicipal*. Madrid: Iustel
- Sartori, G. (1993), *¿Qué es la Democracia?* México: Tribunal Federal Electoral e Instituto Federal Electoral.
- Sosa Wagner, F. (2002), *Manual de derecho local*. Navarra: Editorial Aranzadi
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Políticas Públicas
- Torres-Melo, J. y Santander A., J. (2013), *Introducción a las Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: Ediciones IEMP.
- Uvalle Berrones, R. (1996), La relación profesional entre las políticas públicas y la administración públicas. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (vol. 41) (166). México: UNAM.
- Valencia Agudelo, G. D. y Álvarez, Y. A. (2008), La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. En *Estudios Políticos* (33), Medellín, pp. 93-121.
- Velázquez Gavilanes, R. (2009), Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. En *Desafíos* (20), Bogotá, pp. 149-187.
- Venesia, J. C. (comp.) (s.f.) Políticas públicas y desarrollo local. Consultado en [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/\(Politicas\).pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Politicas).pdf), en fecha 11 de enero de 2021.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho

Compilador: **Duniesky Alfonso Caveda, Ph.D.**

ISBN: 978-9942-960-60-3



9 789942 960603