

CIVILIDAD

REVISTA CIVILIDAD, TERCERA ÉPOCA, AÑO XXVIII, EDICIÓN N° 32, OCTUBRE 2012

La promoción de la familia:

Trabajo y Arraigo



Tomero

*La ley general de aguas
de 1884, había sido sancionada.
Era el momento de encontrar el primer
tomero para ordenar la provisión.*

ELABORADO CON UVAS PROPIAS

TOMERO WINES



PROGENIE

ESPUMANTE DE PRODUCCIÓN LIMITADA.
COMBINA UVAS PINOT NOIR
Y CHARDONNAY, PROVENIENTES DE
NUESTROS VIÑEDOS.



| www.carlospulentawines.com |

BEBER CON MODERACIÓN. PROHIBIDA SU VENTA A MENORES DE 18 AÑOS.



Fundación Hanns Seidel

*La Fundación Hanns Seidel (HSS), constituida en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana con sede en Múnich que **trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo**, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública.*

Desde hace más de 30 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo. El objetivo de la actividad internacional, cuyo fundamento son los ideales sociales y cristianos, es apoyar a la consecución de condiciones de vida dignas y prestar un aporte al desarrollo sustentable a partir del fortalecimiento de la paz, la democracia y la economía social de mercado.

El ámbito principal de las actividades en la **República Argentina** desde 1996, ha sido la capacitación de los gobiernos locales en materia de fortalecimiento de la autonomía.

En virtud de los ideales sociales y cristianos que generan condiciones de vida digna, creemos que esta nueva publicación, con su temática relativa a la promoción de la familia, trabajo y arraigo, contribuye en gran medida al mencionado fortalecimiento del desarrollo local. Reconocidos autores en la materia analizan las pautas y los instrumentos necesarios para lograrlo.

¡Que disfruten la lectura de la Revista Civilidad!

Dra. Mariella Franz

Representante de la Fundación Hanns Seidel en la República Argentina

"Las opiniones y conclusiones expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio de la Fundación Hanns Seidel".

STAFF

Dirección Editorial

Pablo María Garat
Patricio Bulgheroni

Coordinación Editorial

Andrés Lagalaye
María Luján Allegri

Colaboran en este número

Arturo D. Abriani
Orlando Braceli
Eugenio Cánepa
Alberto Ricardo Dalla Via
Pablo María Garat
Ignacio Garda Ortiz
Antonio María Hernández
Andrés Lagalaye
Néstor Osvaldo Losa
Patricio H. Randle
Elba L. Rodríguez

Publicación de la

Fundación Cividad

Fundación para la promoción de la vida
municipal, provincial y regional.

Sede: Beruti 2480 1º piso
(C1117AAB), C.A.B.A
Teléfono: (011) 5291-9968
República Argentina

Correo electrónico

publicaciones@fundacioncividad.org.ar

Página web

www.fundacioncividad.org.ar

Facebook

 FCividad

Diseño, diagramación e impresión

SECRET®
asociados

Algunas imágenes aquí publicadas fueron extraídas de Wikipedia. Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores de las mismas y no reflejan necesariamente la política y/o pensamiento de los autores de las imágenes.

ENVÍO POR SUSCRIPCIÓN

Sum

4 Primera Página
La Dirección

6 La Autonomía Plena De La Ciudad De Buenos Aires
Antonio María Hernández

14 La Promoción De La Familia:
Trabajo y Arraigo
Ignacio Garda Ortiz

29 Estructura municipal moderna y necesidad de
tripartición de funciones. La justicia local autónoma
Néstor Osvaldo Losa

35 Las reglas del proceso electoral argentino a la luz
de ley 26.571
Alberto Ricardo Dalla Via

41 El rol del municipio en el desarrollo y la
integración
Pablo María Garat

46 La función del estado en materia de transporte
urbano
Arturo D. Abriani

Sumario

54 Vida municipal, provincial y regional
Andrés Lagalaye

58 Normativa urbanística: un enfoque de acción local
Elba L. Rodríguez

67 La ciudad, la casa y la calidad de vida
Patricio H. Randle

73 El presupuesto y el programa general de gobierno en la
argentina. Incidencia en el sistema republicano de gobierno
Orlando Braceli

82 Los municipios en los sistemas de coparticipación provincial
Pablo María Garat

90 Documentación Técnica
Comisión Federal de Impuestos/ Resolución General Interpretativa
N° 34/ Fondo de Aportes del Tesoro Nacional

94 Nuestra Fundación

Nuestro aporte entre los dos Bicentenarios

La Argentina, como proyecto federal de vida en común, afronta entre los dos Bicentenarios de su existencia soberana numerosos desafíos que, como nunca en su historia, comprometen dos aspectos de su pervivencia como Nación: la integración social y la integridad territorial.

Esta afirmación no es ligera ni provocativa. Es consecuencia de una larga reflexión acerca de lo que nos pasa y por qué nos pasa.

Desde 1984 un grupo de universitarios con vocación política, de manera interdisciplinaria pero con una común adhesión a principios trascendentes de la vida del hombre en sociedad y sin compromisos partidarios, nos planteamos la posibilidad de constituir un aporte distinto a la consolidación de un marco institucional en La Argentina que a principio de los años 80 se encontraba con pronóstico reservado. Así nació “Civilidad”.

Antes que una elección por una opción político partidaria decidimos intentar desarrollar nuestra vocación política como un servicio a todas y para ello, dejando de lado todo enfoque historicista o ideológico (pero apoyados en la historia de nuestro régimen republicano y federal y desde los principios que animaron su desarrollo) se privilegiaron y

asumieron los siguientes aspectos como fundamentos de nuestra tarea:

- 1) Trascendencia de la función de consejo en la vida política como reaseguro para el gobernante y las instituciones. Recuperación y formación de la figura del consejero, que es distinta de la del “asesor técnico”. En este sentido se planteó existir como una escuela de consejo y prudencia política.
- 2) Importancia del mediano plazo como el término imprescindible de todo proyecto político serio. Reivindicación del mismo al momento de proponer cualquier “política de estado”.
3) Absoluta prioridad de lo importante sobre lo urgente. No interesa a esta iniciativa el análisis de la coyuntura sino el de las causas que han generado tales efectos. Una mala coyuntura es casi siempre la ausencia de la perspectiva de mediano plazo.
- 4) El apego irrestricto al sentido común como pauta primera de análisis teórico y propuesta para la acción.
- 5) La necesidad de recuperar la esperanza política como expresión cívica real.
- 6) La consecuente decisión de contribuir a formar una generación de relevo de aquella que vivió la década de los 60/70 con toda su impronta.

“(...) Antes que una elección por una opción político partidaria decidimos intentar desarrollar nuestra vocación política como un servicio a todas”.



- 7) El actuar de manera clara y transparente ante todo interlocutor interesado en nuestras propuestas, como garantía de credibilidad.
- 8) La detección, formación y promoción de las dirigencias naturales (políticas y sociales) desde el ámbito de lo local y la asistencia a su acción desde la función del consejero.
- 9) El compromiso con la promoción y defensa de la familia para la realización de la justicia social, del municipio como primera comunidad política y sustento real territorial del desarrollo e independencia económica, de la republica presidencial como nuestra forma de gobierno a sostener y del federalismo como aplicación concreta del principio de subsidiariedad para asegurar la unidad en la diversidad y la soberanía política efectiva.
- 10) Finalmente la convicción de que si en los orígenes de nuestra organización constitucional federal se afirmó que *“gobernar es poblar”* hoy queremos afirmar con énfasis estratégico que, en La Argentina del siglo XXI, *“gobernar es poblar creando trabajo arraigado”*. A explicitar esto último dedicamos en gran parte esta edición de *Civilidad*.

La Dirección

La autonomía plena de la ciudad de Buenos Aires

Antonio María Hernández¹



I. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires según la Constitución Nacional

La reforma constitucional de 1994 tuvo como una de sus ideas fuerza la descentralización del poder, que se plasmó en las importantes y trascendentes modificaciones sancionadas en tres grandes capítulos: el federalismo, la autonomía municipal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el debate de la Convención Constituyente sobre el nuevo régimen para la ciudad, se manifestaron a favor los convencionales García Lema, A. Bravo, Del Bono, Márquez, Valdés, Ibarra, Romero, Brusca, Laporta, Mestre, A. Cafiero y el suscripto. Lo hicieron en contra los convencionales Cornet, Castillo Odena, Llano, Natale y Pose.

El miembro informante de la Comisión de Coincidencias Básicas, García Lema, efectuó un somero análisis del despacho mayoritario, destacando el nuevo status constitucional especial de la ciudad.

Por nuestra parte, en nuestro carácter de Vicepresidente de la Comisión de Redacción, al fundamentar el art. 110 bis (actual art. 129 de la Ley Suprema) propuesto por el despacho mayoritario, dijimos que con toda claridad se establecía "el principio de autonomía plena en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires". Y al explicar la norma analizamos el concepto de autonomía y sus contenidos, que comenzaban con el poder constituyente y que comprendían también los aspectos políticos, legislativos, judiciales y administrativos. Allí hicimos expresa

¹ Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Miembro del Comité de Directores de la Asociación Internacional de Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales. Fue Vicepresidente de la Comisión de Redacción de la Convención Nacional Constituyente de 1994.

“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación...”

referencia a que los jueces “nacionales” de la Capital Federal debían ser los jueces de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Después de caracterizar la naturaleza de la institución como Ciudad-Estado, sostuvimos que la autonomía plena significará “la consolidación de principios republicanos y federales”.

Sin poder detenernos en un análisis más suscitado de aquél debate² indicamos que la votación arrojó el siguiente resultado: ciento setenta y siete votos afirmativos, veintisiete negativos y tres abstenciones, lo que revela la incuestionable legalidad y legitimidad de la sanción constitucional que estableciese un nuevo status institucional para la ciudad de Buenos Aires.

Más allá de los análisis doctrinarios posteriores sobre la naturaleza de la Ciudad Autónoma, para nosotros resulta indudable que:

- a)** la Ciudad Autónoma tiene una autonomía especial, distinta de la municipal y de la provincial, -pero mucho más cercana a ésta;
- b)** que nuestra federación tiene ahora 4 órdenes de gobierno: el federal, los provinciales, el de la Ciudad Autónoma y los municipales; y
- c)** que este nuevo régimen de la Ciudad emer-

ge directamente de la Constitución, al que se le aplica el principio de la supremacía del art. 31, lo cual prohíbe su desconocimiento por parte de los poderes constituidos.

El art. 129 de la Ley Suprema expresa:

"La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación...."

El régimen de gobierno autónomo pleno reconocido para esta corporación comprende los poderes: a) constituyente; b) político, de elección de autoridades locales; c) legislativo; d) judicial y e) administrativo, como antes explicamos sucintamente en el debate en la Convención. Por tanto, toda limitación de los mismos constituye una restricción que debe ser calificada de inconstitucional.

II. La restricción de la autonomía producida por las Leyes 24.588 y 24.620

No obstante la claridad y alcance de las facultades reconocidas a la Ciudad Autónoma por el citado artículo, al reglamentar el mismo por medio de las Leyes 24.588 (de garantías del Estado Nacional) y 24.620 (de convocatoria a elecciones) el Congreso de la Nación restringió profundamente dicha autonomía plena.

Deteniéndonos en la primera de las leyes mencionadas, sancionada en 1995, indicamos que se estableció en el art. 2º que las facultades “conservadas” o “residuales” correspondían al gobierno Federal y no a la Ciudad Autónoma; en el art. 7º, que “...La Policía Federal Argentina continuará ejerciendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo

² Para lo que nos remitimos a nuestros libros *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997 y *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

“ No obstante la flagrante contradicción de esta legislación con la Ley Suprema, la misma mantuvo su vigencia hasta ahora.”

nacional”; en el art. 8º: “La justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. La ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales” y en el art. 10º: “El Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado nacional.”

En el extenso debate producido, se destacaron en el Senado las exposiciones de los senadores Snopce, Cafiero, Alasino y Menem que fundamentaron la posición de la mayoría, y de los senadores de la Rúa, Villarroel y Solari Irigoyen, que lo hicieron por la minoría.

En la Cámara de Diputados de la Nación debemos mencionar las intervenciones de los diputados Arias, Argüello y Bullrich por la mayoría y de los diputados Olivera, Fernández Meijide, Polino, Mathov, Gauna, Natale y el suscripto por la minoría.

Allí sostuvimos la inconstitucionalidad de los arts. 2, 7, 8 y 10 del proyecto que se debatía, luego sancionado como ley, opinión que por cierto ratificamos en esta oportunidad.³

Por su parte, la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires que sancionara la Constitución de la Ciudad Autónoma, expresó con fecha 2 de agosto de 1996: “Art. 1: Declarar que esta Asamblea Constituyente no conoce otros límites para su labor que no sean los que surgen de la Constitución nacional, arts. 129 y concordantes.- Art. 2: Rechazar por inconstitucional las limitaciones impuestas a la plena autonomía de la ciudad de Buenos Aires por las leyes 24.588 y 24.620 en cuanto impongan restricciones al régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción establecidas en la Constitución nacional.- Art. 3: Reivindicar la facultad de esta Asamblea Constituyente para fijar los modos y

plazos de la convocatoria a elecciones legislativas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.- Art. 4: Dirigirse al Congreso de la Nación solicitando la urgente modificación de la ley 24.588 -de garantía de los intereses del Estado nacional- a fin de garantizar a la ciudad de Buenos Aires la plena autonomía que establece el art. 129 de la Constitución nacional”.

Asimismo en la Constitución de la Ciudad Autónoma se hace referencia a las distintas materias detraídas de la competencia de la Ciudad por la ley 24.588, como, v.gr., la disposición transitoria Decimotercera que faculta al gobierno de la Ciudad para que convenga con el gobierno federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad, de cualquier instancia, sean transferidos al Poder Judicial de la Ciudad, conservando su inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la ciudad sea ejercida por sus propios jueces .

III. La modificación de la Ley N° 24.588 para la vigencia de la plena autonomía

No obstante la flagrante contradicción de esta legislación con la Ley Suprema, la misma mantuvo su vigencia hasta ahora.

Sin embargo, se suscribieron dos Convenios entre el Gobierno Federal y la Ciudad Autónoma a los fines de la “Transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma”, con fechas 7 de diciembre de 2000 y 1 de junio de 2004.

En el primero, suscripto por el Presidente De la Rúa y el Jefe de Gobierno Ibarra se transfería para su juzgamiento el problema de la tenencia de armas de uso civil, su suministro indebido y su portación en la vía pública. Dicho

³ Véanse nuestros libros antes citados.

convenio fue aprobado por Ley de la Legislatura porteña N° 597, sancionada con fecha 31 de mayo de 2001 y por Ley del Congreso de la Nación N° 25.272, sancionada con fecha 2 de julio de 2003 y promulgada tácitamente el 25 de julio de dicho año.

En dicho Convenio se declaró que "...Más allá del debate doctrinario sobre el "status" de la ciudad, en cuanto a su identificación con las provincias, resulta claro que el "desideratum" de la norma constitucional es concluir en una autonomía jurisdiccional plena, en los mismos términos que gozan las provincias".

El segundo Convenio, suscripto por el Presidente Néstor Kirchner y el mismo Jefe de Gobierno, se refería a la transferencia del juzgamiento de los siguientes delitos: Lesiones en riña, Abandono de personas, Omisión de auxilio; Exhibiciones obscenas, Matrimonios ilegales, Amenazas, Violación de domicilio, Usurpación, Daños, Ejercicio ilegal de la medicina y los tipificados en las Leyes N° 13.944, 14.346 y artículo 3° de la Ley 23592.

Dicho Convenio fue aprobado por la Ley 2527 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma, sancionada con fecha 14 de diciembre de 2006 y promulgada el 16 de enero de 2007. **A su vez, el Congreso de la Nación prestó su aprobación recién mediante Ley N° 26.357, promulgada el 28 de marzo de 2008, lo que diera lugar en el interregno a diversos fallos judiciales sobre la vigencia o no del mismo.**

En este Convenio se declaró que "La reforma constitucional del año 1994 consagró la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 129 de la Constitución Nacional), contribuyendo, de ese modo, al fortalecimiento del sistema federal argentino. En ese marco constitucional, se ha iniciado un traspaso de competencias ordinarias al ámbito local con la aprobación del Convenio suscripto el 7 de diciembre de 2000 entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificado por Ley Nacional N° 25.752 Y Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 597, respectivamente. Las atribuciones para convenir la transferencia ordenada de competencias, a su vez, resultan del art. 129 de la Constitución Nacional, del art. 6° de la ley 24.588, y de la cláusula

transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires."

A pesar de estas categóricas afirmaciones que confirman el exacto y elevado propósito perseguido por los constituyentes de 1994, la mera comprobación de las fechas nos indica la exasperante lentitud en el proceso de transferencia de competencias judiciales que corresponde ejercer por mandato de la Constitución Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además nos demuestra que la vía alternativa de los convenios no es la adecuada para enfrentar este problema de enorme importancia.

Debemos expresar que más allá de las buenas intenciones perseguidas por estos convenios, la solución correcta e integral de esta importante cuestión no es otra que la de cumplir el mandato de la Constitución Nacional y transferir **toda la llamada justicia ordinaria o nacional de la Capital a la Ciudad Autónoma, a través de la modificación de la Ley N° 24.588.**

Actualmente están a cargo del Poder Judicial Federal 893 Jueces y Camaristas Federales, de los cuales 628 prestan servicios en la ciudad de Buenos Aires y sólo 265 en el resto del país. Y esta desproporción se explica porque no se ha producido la transferencia de aquella justicia ordinaria, -que por cierto no es federal- y que está integrada por más de 500 magistrados.

Esto significa otra grave lesión al federalismo argentino, ya que toda la ciudadanía de la Nación contribuye por estas funciones que correspon-

"(...) la solución correcta e integral de esta importante cuestión no es otra que la de cumplir el mandato de la Constitución Nacional y transferir toda la llamada justicia ordinaria o nacional de la Capital a la Ciudad Autónoma, a través de la modificación de la Ley N° 24.588."

den a la Ciudad. Y lo propio ocurre con la Policía Federal y las reparticiones antes mencionadas del art. 10, o sea el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia.

IV. La necesidad de sancionar la nueva Ley Convenio de coparticipación impositiva

El art. 75, inc. 2, de la Constitución nacional, al instituir el sistema de la ley-convenio de coparticipación impositiva, expresa que la base de acuerdos debe darse entre la Nación y las provincias, no incluyendo en esta primera instancia a la ciudad de Buenos Aires. Pero su participación es indiscutible, a lo largo de este proceso de sanción de tan importante instrumento para el futuro del federalismo argentino, por cuanto el párrafo siguiente de la norma mencionada, destinado a la distribución de la coparticipación, tanto primaria como secundaria, nombra expresamente a la Ciudad.

Asimismo, al prescribirse que el Senado es la Cámara de origen de la ley-convenio, no debe olvidarse que también allí existe la representación de la Ciudad, como en la Cámara de Diputados, que posteriormente interviene para la sanción pertinente.

Además, la norma constitucional que comentamos exige la aprobación posterior por parte de las provincias, o sea de sus respectivas legislaturas. Y esta prescripción también debe alcanzar a la legislatura de la ciudad de Buenos Aires, como lo ha previsto su Constitución, en el art. 80, inc. 15, que expresa: "La legislatura de la Ciudad: [...] 15. Aprueba la ley convenio a la que se refiere el inc. 2 del art. 75 de la Constitución Nacional".

El inciso constitucional que estudiamos vuelve a mencionar a la ciudad de Buenos Aires cuando trata las trasferencias de competencias, servicios o funciones a las provincias o a la Ciudad, y cuando dispone la representación de las provincias y la Ciudad en el organismo fiscal federal.

De todas maneras, atribuimos esa falta de igualdad entre las provincias y la Ciudad, en

el momento inicial del debate sobre la coparticipación, a la desconfianza que primó en la mayoría de la Convención, sobre el significado económico de las limitaciones que pudieren corresponder a las provincias por la participación de la Ciudad, y que se vincula con la compleja relación entre Buenos Aires y el país, a lo largo de la historia.

No obstante, consideramos que ello no será óbice para alcanzar un régimen de coparticipación justo y equitativo, como lo prescribe la Constitución, que permita cumplir el proyecto federal, para una Argentina mejor desarrollada y equilibrada.

Por eso se puede comprender el reclamo efectuado por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su cláusula transitoria tercera, que expresa: "La ciudad de Buenos Aires afirma su derecho a participar en igualdad de condiciones con el resto de las jurisdicciones en el debate y la elaboración del régimen de coparticipación federal de impuestos".

En definitiva, es imprescindible la sanción del nuevo régimen de coparticipación impositiva, a los fines de consolidar la autonomía plena de la ciudad, bajo el punto de vista económico-financiero.

V. El territorio de la Ciudad Autónoma y el ejercicio de las competencias respectivas

Con respecto a los límites territoriales de la ciudad, la Constitución de la Ciudad Autónoma expresa en el art. 8:

"Los límites territoriales de la ciudad de Buenos Aires son los que históricamente y por derecho le corresponden conforme a las leyes y decretos nacionales vigentes a la fecha. Se declara que la ciudad de Buenos Aires es corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, los cuales constituyen en el área de su jurisdicción bienes de su dominio público. Tiene el derecho a la utilización equitativa y razonable de sus aguas y de los demás recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sujeto a la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás corribereños. Sus derechos no pueden ser turbados

por el uso que hagan otros coribereños de los ríos y sus recursos. Todo ello, sin perjuicio de las normas de derecho internacional aplicables al Río de la Plata y con los alcances del art. 129 de la Constitución nacional.

"La ciudad tiene el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales y acuerda con otras jurisdicciones el aprovechamiento racional de todos los que fueran compartidos.

"En su carácter de coribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, la ciudad tiene plena jurisdicción sobre todas las formaciones insulares aledañas a sus costas, con los alcances permitidos por el Tratado del Río de la Plata. Serán consideradas como reservas naturales para preservar la flora y la fauna de sus ecosistemas.

"Los espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad son públicos y de libre acceso y circulación.

"El puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas".

Esta es una norma sumamente compleja, que por razones de brevedad no podemos abordar en profundidad, de la que sostenemos su constitucionalidad por las siguientes razones:

- a) por los derechos históricos que tiene la ciudad de Buenos Aires;
- b) por la naturaleza de la ciudad-Estado, como nuevo nivel de gobierno en la federación argentina, emergente de la ley suprema de la Nación;
- c) porque no puede concebirse al Estado sin uno de sus elementos esenciales, como el territorio;
- d) porque la Constitución ha distinguido con claridad la ciudad de Buenos Aires de la Capital Federal;

e) porque para nosotros la ciudad ya no es un territorio federalizado, sino sujeto parcialmente a jurisdicción federal, por ser el asiento de las autoridades federales;

f) porque esta nueva institución ha surgido en forma definitiva, con prescindencia de la capitalidad, por decisión del poder constituyente de la Nación;

g) porque el territorio comprende tanto lo terrestre como lo aéreo y lo ribereño;

h) porque se debe distinguir el "dominio" de la "jurisdicción", v.gr., siendo el Río de la Plata navegable e internacional, y el Riachuelo navegable e interprovincial, es indiscutible la jurisdicción federal por el art. 75, inc. 10, de la Constitución nacional, pero el dominio es de la ciudad-Estado, que es ribereña. Lo mismo se puede decir con respecto a las islas, si acceden al álveo, como así también a las riberas internas de los ríos. Igualmente corresponden al dominio del nuevo Estado las tierras que no tengan otro dueño, dentro de sus límites⁴.

i) porque no se interfiere el Tratado del Río de la Plata con el Uruguay⁵.

Para nosotros requiere un comentario especial el último párrafo del art. 8 de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires, destinado al puerto.

Humberto Quiroga Lavié advierte al respecto: "La disposición constitucional que establece la reserva del dominio público sobre el puerto de la ciudad de Buenos Aires, potestando al gobierno local a ejercer el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas, puede entrar en colisión con la legislación nacional, incluso con la propia Constitución nacional, en la medida que allí se establece que le corresponde al Congreso habilitar los puertos que considere convenientes (inc. 10)"⁶. Asimismo,

4 Véanse Frías, Pedro J. y otros, *Derecho Público Provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1985, en dominio y jurisdicción, págs. 323 y sgts. y las consagradas obras de Miguel S. Marienhoff, *Tratado del dominio Público*, Tea, Buenos Aires, 1960, pág. 38 y Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, Distribuidor Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1971, en los que analiza en los capítulos respectivos con profundidad el problema de los ríos e islas, dejando siempre a salvo los principios federales. También allí recuerda el debate sostenido en el Senado de la Nación entre Bartolomé Mitre y Dalmacio Vélez Sársfield en septiembre de 1869, a raíz del contrato celebrado por el Poder Ejecutivo Nacional con Eduardo Madero y Cía, para la construcción del puerto de la ciudad de Buenos Aires, que en ese entonces era capital de la provincia del mismo nombre. La doctrina constitucional más autorizada y la jurisprudencia posterior avaló la tesis federalista de Mitre frente a la posición centralista de Vélez, que defendió el dominio de los ríos para la Nación.

5 Véase Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada*, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fé, 1996, pág. 33 y Rey Caro, Ernesto, *El derecho de los cursos de agua internacionales*, Universidad Nacional de Córdoba, 1986, pág. 79.

6 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada, ob. Cit., pág. 35.



mo el autor indica que el exceso en las atribuciones es más notorio en el caso del art. 80, inc. 6, sobre la potestad de la legislatura para dictar la ley de puertos de la ciudad, y del art. 104, inc. 20, sobre la facultad del jefe de gobierno para administrar el puerto⁷.

Pensamos, con una visión integradora de las normas, que el puerto es un establecimiento de utilidad nacional, y, en consecuencia, deben aplicarse los principios del nuevo inc. 30 del art. 75, para dejar a salvo las atribuciones de poder de policía y de imposición del gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires sobre el puerto, tal como ya lo había reconocido la Corte Suprema en los casos "Cardillo" ("Fallos", 240-311), "Quesada" ("Fallos", 248-824) y "Santa Fe" ("Fallos", 259-413).

Dichos poderes de la Ciudad sobre el puerto no pueden afectar las finalidades específicas por las que se estableció la jurisdicción federal. También aquí es de aplicación la distinción entre "dominio" y "jurisdicción", a la cual nos hemos referido anteriormente. Tampoco puede olvidarse, en este tema difícil, la traumática relación entre las provincias y la ciudad portuaria, en torno del histórico problema de la aduana.

De todas maneras, no podíamos dejar de aludir a esta cuestión, que está íntimamente vinculada a la

autonomía plena de la ciudad, según fuera consagrada por la reforma constitucional de 1994.

Por cierto que la realidad nos muestra una situación completamente distinta, donde tampoco se ha podido avanzar por la Ciudad en el ejercicio de sus competencias específicas. Resulta notable observar que en la zona portuaria actúan fuerzas federales, con evidente desconocimiento de las atribuciones correspondientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma.

VI. La necesidad de avanzar en la integración regional

El art. 124 de la ley suprema de la Nación autoriza la creación de regiones y la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias, y al final del primer párrafo expresa: "La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto".

Por ello, la Constitución de la Ciudad Autónoma, al referirse a las "Atribuciones y facultades del jefe de gobierno", en el art. 104, inc. 1, indica: "Representa legalmente la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en

⁷ Véase Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada, ob. Cit., págs. 224/5 y 306, respectivamente.

cuanto a la absolución de posiciones en juicio. De igual modo la representa en sus relaciones con el gobierno federal, con las provincias, con los entes públicos y en los vínculos internacionales"; y en el inc. 3 dice: "Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las provincias y municipios, en especial con la provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la legislatura. Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad".

Y de manera coincidente, cuando el Estatuto se refiere a las atribuciones de la legislatura de la Ciudad, el art. 80 en el inc. 2, f, expresa que legisla sobre la materia "considerada en los arts. 124 y 125 de la Constitución nacional"; y en el inc. 8 determina: "Aprueba o rechaza los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el gobernador".

En consecuencia, resulta indudable la potestad de la Ciudad para celebrar tratados o acuerdos con la provincia de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana en especial, para constituir una región. Dicho tratado, tal como lo reclama el art. 124 de la Constitución Nacional, deberá efectuarse "con conocimiento del Congreso Nacional".

Creemos que ha sido pertinente la mención de la región o área metropolitana con la provincia de Buenos Aires y los municipios respectivos, por cuanto los precedentes históricos y la realidad indican que ésa es la integración regional posible. Ya se han constituido regiones en nuestro país (Patagonia, Nuevo Cuyo, Gran Norte Argentino y Centro), y todo indica que la ciudad de Buenos Aires debe asociarse a la provincia homónima, y sobre todo a los municipios respectivos para constituir la región metropolitana.

Estamos convencidos sobre la necesidad de promover relaciones interjurisdiccionales e integrar las regiones en el marco de un proyecto

federal que posibilite una Argentina equilibrada, desarrollada y con igualdad de oportunidades. Hemos dicho que esto requiere el ejercicio de una política arquitectónica, para lograr el cambio profundo requerido, que además supone un verdadero plan de desarrollo del país, con un nuevo ordenamiento territorial.

Nos hemos referido a este tema, puesto que lo consideramos como uno de los más importantes dentro del amplio concepto de la autonomía plena de la Ciudad, que la Constitución Nacional ha consagrado.

VII. La imperiosa necesidad de cumplir la Constitución y las Leyes

A lo largo de este artículo hemos comprobado nuevamente el grave incumplimiento de la Ley Suprema que padecemos, como expresión de nuestra deficiente cultura constitucional⁸.

Es que la anomia, -como lo enseñara Carlos Nino en su libro "Un país al margen de la ley"- no sólo es "antidemocrática" (porque se desconoce la sanción constitucional mayoritaria) sino que además es "boba", por los daños a veces inconmensurables que produce.

Por ello nos preguntamos: Hasta cuándo soportaremos una autonomía restringida y mutilada de la Ciudad de Buenos Aires? Cuándo comenzaremos a cumplir en su integridad la Constitución, que es la Ley Suprema y pacto fundamental de los argentinos?...

En relación a esta última pregunta, pensamos que son tan evidentes nuestra profunda decadencia institucional y el fracaso del proyecto centralista⁹, que urge la necesidad de cambiar y de cumplir el proyecto de la República Federal, como se advierte en las demandas de amplios sectores políticos y sociales de nuestro país que ansían la plena vigencia de la Constitución Nacional.

⁸ Véase Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Mora y Araujo, Manuel, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

⁹ Véase Hernández, Antonio María, "El fracaso del proyecto centralista", artículo publicado en el diario *La Nación*, de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de enero de 2003.

La promoción de la familia:

Trabajo y Arraigo

Ignacio Garda Ortiz¹

1 La “economía de dos factores” en la articulación de los desarrollos locales

■ Introducción

Para entender los cambios económicos a los que asiste el mundo occidental desde principios de la década de 1970, hay que hacer un poco de historia y remontarse a la Revolución Industrial. En efecto, el despegue productivo que se verificó en Gran Bretaña entre fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX fue la causa principal de un sinnúmero de cambios que modificaron de manera determinante, no ya la forma de producir y de intercambiar en el mercado, de las naciones que entraron en el proceso, sino los modos de vida de sus poblaciones.

En lo que se refiere a estas últimas, interesan particularmente dos fenómenos: por un lado, las masivas migraciones del campo a las ciudades; por otro, la conversión global del antiguo artesanado y de gran parte del pueblo campesino al trabajo industrial asalariado.

En lo tocante a las naciones, es de destacar que en el período mencionado se perfiló una for-

ma de comercio mundial, sustentado en la idea de David Ricardo de la “división internacional del trabajo”, es decir, en el intercambio de bienes manufacturados, producidos por las naciones tecnológicamente más avanzadas, por materias primas que eran abastecidas por países que todavía no habían entrado en esa “vía de desarrollo”.

Las desigualdades generadas por el modo de producción industrial, entre los propietarios del capital productivo y las masas asalariadas, no pudieron ser manejadas hasta bien entrado el siglo XX, con la inauguración del llamado “Estado de Bienestar” en los EEUU, en distintas naciones europeas.

■ El Estado de Bienestar

Tratando de no perder de vista una enorme diversidad de matices y variantes que conserva cada caso, puede afirmarse que la inauguración de este modelo estuvo signada por la idea de que el mercado, a diferencia de lo que habían propugnado los padres del liberalismo económico clásico, requería ajustes estructurales (no temporales) que sólo podían ser corregidos, mediante la intervención del Estado, como gobierno de la comunidad política.

Esta intromisión de un Gobierno, que abandonaba su papel de mero “gendarme” del co-

¹ Especialista en Políticas Sociales



recto desenvolvimiento del proceso de mercado, tenía el objetivo principal de fortalecer la demanda, pues se veía que su debilidad era la causa de la recesión que afectaba a buena parte de las economías occidentales.

Hasta principios de la década de 1970, bajo la premisa recién expuesta, en muchos de los países de la mitad capitalista del mundo, se logró un equilibrio en la participación del capital y del trabajo en el PBI. Sin embargo, este equilibrio no estuvo basado en la difusión de la propiedad de los medios de producción, sino en la implementación de impuestos progresivos, en la amplia provisión de servicios sociales por parte del Estado y en la mejora paulatina de las condiciones del trabajador asalariado.

De algún modo, la historia del Estado de Bienestar fue la de un pacto social propiciado por el Estado y realizado por él mismo, en conjunción con los empresarios y los trabajadores representados por sus sindicatos.

■ La Pérdida del Equilibrio

Ahora bien, este equilibrio estaría destinado a durar lo que subsistieran las formas de trabajo propias del mundo industrial, precisamente porque el equilibrio estaba sustentado en la capacidad que tenía el sistema de generar empleo y transferir poder de compra a las familias.

“(...) el proceso que se puede contemplar, a partir de la inauguración de la economía post-industrial, es el del crecimiento del capital sobre sí mismo.”

Con la aplicación creciente de los distintos adelantos tecnológicos al proceso productivo - verificada sobre todo a partir de la década de 1970 - se comenzó a ver como el equilibrio logrado empezaba a perder su estabilidad. Es que en las industrias de escala, y aún en ciertas PYMES dependiendo del tipo de producción, se reemplazaría cada vez más el trabajo humano por el de la maquinaria. Este fenómeno llevaría rápidamente a que las distintas empresas se dedicaran a buscar “poco personal” calificado para la operación de las máquinas más complejas, con lo cual se descartarían progresivamente a los trabajadores escasamente instruidos.

La consecuencia fundamental de este proceso sería la decreciente participación del salario en el PBI y, por lo tanto, la dificultad para equiparar la capacidad de producción con la del consumo a escala nacional.



En este sentido, el proceso que se puede contemplar, a partir de la inauguración de la economía post-industrial, es el del crecimiento del capital sobre sí mismo.

¿Qué quiere decir esto? Simplemente, que quienes son beneficiarios de las utilidades que arroja el capital, en sus diversas formas, al final de cada ciclo económico tienden a alejarse cada vez más de un sector asalariado cuyo ingreso se retrasa continuamente. Es por ello que Boutros Ghali - Secretario General de Naciones Unidas en la década del 90 - en el año 1996 pudo afirmar que, de acuerdo a las características del proceso económico post-industrial, *“los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más pobres”*, y que el crecimiento económico ya no era sinónimo de un fortalecimiento del tejido social sino, muchas veces, todo lo contrario. En esta misma línea, Ernst Schumacher en los 70 había desarrollado el concepto de “envenenamiento mutuo” para describir al fenómeno consecuente de esta forma económica de producir, bajo la consideración de que el desarrollo, en un contexto de aplicación tecnológica radicalizada, no hacía sino generar pequeños “islotos” de riqueza, rodeados de grandes bolsones de pobreza.

Todo esto no puede ser solucionado desde el mercado – dado que se trata de un problema

“(...) la armonía que se persigue debe estar sustentada en el fortalecimiento de los sectores que, a medida que se suceden los ciclos económicos, van quedando retrasados.”

estructural - y tampoco desde el Estado, si no se asume que el mundo de la producción, tal como era conocido, se ha terminado.

En la práctica, tal aseveración significa que se debe seguir apuntando al objetivo de un equilibrio relativo entre la capacidad de producir y la capacidad de consumir, pero que a este objetivo sólo se puede arribar con herramientas diversas a las utilizadas en el período del Estado de Bienestar, porque el contexto cambió radicalmente.

También quiere decir que resulta inútil, intentar una vuelta a los modos de producción preteritos, con la excusa de generar más trabajo, porque estos procesos no pueden ser regulados con leyes extrañas a su propia lógica. La consigna, entonces, es la de aprovechar las herramientas de la nueva fase pero en orden a la construcción de un nuevo equilibrio.

Es evidente que la armonía que se persigue debe estar sustentada en el fortalecimiento de los sectores que, a medida que se suceden los ciclos económicos, van quedando retrasados.

Si las crisis, que se verifican de manera periódica, son consecuencia de la sobreproducción y el subconsumo y, por lo tanto, tienen un carácter recesivo, lo que corresponde es un fortalecimiento de la demanda.

Dicho fortalecimiento puede ser realizado sobre la base de la imposición progresiva a los sectores de la economía que tienden a adelantarse. Los recursos públicos obtenidos por este medio, deben ser destinados al fortalecimiento y promoción de los sectores más débiles de la economía. Sin embargo, esta medida general

tiende a frenar el crecimiento porque penaliza a los actores más dinámicos.

Un segundo camino puede pensarse según el programa formulado por Louis Kelso. En efecto, el célebre economista estadounidense, consciente de la falta de equidad de un sistema que concentraba la mayor rentabilidad en una porción mínima de la población, ideó distintas formas **de asociación de los asalariados a este crecimiento**. Entre esas formas, la más famosa fue la de los ESOPs (Employee Share Ownership Plan). Éstos no eran otra cosa que posibilitar que “asociaciones de trabajadores, ad hoc”, fueran propietarias de paquetes accionarios de su propia empresa, con lo cual la distribución de utilidades de la empresa entre los trabajadores se convertía en un mecanismo normal de la economía.

Aunque la práctica del reparto de las ganancias en la actualidad no resulta extraña a la economía norteamericana, es evidente que el plan formulado por Kelso funciona en el horizonte de una minoría de empresas que utilizan esta idea para incentivar a sus empleados, lograr cohesión en torno a los intereses corporativos y alcanzar metas más ambiciosas en términos de productividad. Sin embargo, los “dos factores” son aplicables de diversas maneras, en distintos sectores y en varios niveles de la actividad económica, si no se pierde de vista el **objetivo central** de asociar, mediante la propiedad de acciones o títulos, a los sectores más débiles de la economía al crecimiento de las partes más rentables, al modo que se enganchan los vagones a una locomotora.

Es claro que, salvo contadas excepciones, en el sector más débil de la economía se encuentran tanto los pequeños productores agropecuarios como los trabajadores asalariados.

En el caso de los primeros, porque, por lo general, su producción se inclina a representar cada vez un porcentaje menor, en el precio de los productos terminados y puestos en góndola. El sector manufacturero y el de la comercialización determinan sus ganancias y luego trasladan los costos hacia debajo de la cadena de valor agregado, hacia el eslabón primario, que aplastado contra la tierra, solo puede trasladar costos a su propio trabajo y al de su familia.

“Es claro que, salvo contadas excepciones, en el sector más débil de la economía se encuentran tanto los pequeños productores agropecuarios como los trabajadores asalariados.”

En lo que se refiere al sector asalariado, por más que sea representado por el mejor de los sindicalismos posibles, en todos los casos los sueldos negociados corren por detrás de los precios, atento a que aquellos son un costo de la producción y, por lo tanto, trasladables al mercado.

■ El Ahorro Social y su Inversión Productiva

Es por ello que la única solución viable, al retraso de poder adquisitivo del salario para estos actores, es la articulación de un sistema de capitalización de una parte del ahorro social, que es propiedad de los trabajadores. Sin embargo, tal solución no puede ser realizada de cualquier modo, pues requiere de una organización institucional, perdurable en el tiempo.

En cuanto a los pequeños productores agropecuarios, hay que tener en vista una serie de elementos. En primer lugar, independientemente de la producción que lleven adelante, en nuestro país es esta una parcialidad claramente descapitalizada, con rendimientos decrecientes, y compuesta por población envejecida, debido a la migración constante de las familias de los productores hacia las ciudades, en busca de un panorama mejor.

La primera conclusión que se debe sacar de esto es que, en la situación actual, la capitalización obtenida por los productores, sea del tipo que fuere, no puede invertirse sino minoritariamente para la realización de mejoras, en el lugar en que se realiza la producción. Y esto por lo dicho anteriormente: no conviene invertir en el sector menos rentable de la cadena,

sino en el que más utilidades arroja al fin de cada ciclo porque, de acuerdo a la rentabilidad diversa en los distintos sectores, los fondos se derivan casi automáticamente a las partes más dinámicas y que ofrecen mayores ganancias.

Por otro lado, si se tiene como objetivo la realización de un trabajo asociativo, para evitar el fenómeno de la polarización entre los diversos eslabones de la cadena productiva, se debe lograr que las partes acuerden objetivos globales de corto, mediano y largo plazo, y que ninguno de los eslabones tenga interés en competir con los otros, sino en complementarse para generar mayor competitividad, al nivel del Ramo de Producción.

Ahora bien, el interés por la complementación no puede basarse al comienzo, en otra motivación que no sea la económica, y esto vale para todas las partes. Los distintos eslabones deben percibir los beneficios de la asociación en términos concretos. Si el Ramo de Producción se encuentra organizado - es decir que tiene las cadenas de valor integradas- se puede intentar de diferentes maneras generar instrumentos financieros para poder capturar el propio ahorro de la actividad productiva, al final de cada ciclo económico. La

“El desarrollo (...) supone un crecimiento distribuido y sostenido, que alimente una revitalización del tejido social conformado por las relaciones de los grupos familiares arraigados y las instituciones que lo constituyen.”

internalización en la cadena, de los costos financieros, es un elemento de gran utilidad para capitalizar a los pequeños productores agropecuarios, lo mismo que a los trabajadores del sector industrial, dentro del crecimiento de la “cadena de valor” en su conjunto.

Todos los eslabones de la cadena integrada tienen una participación en el precio final del pro-



ducto elaborado, fraccionado y puesto en el lugar de consumo. Los eslabones que aportan principalmente su trabajo y la producción primaria, no quedan “afuera del negocio” por el hecho de entregar su producción, sino que tienen un segundo ingreso - en concepto de utilidades - porque han contribuido con sus ahorros al financiamiento de la inversión.

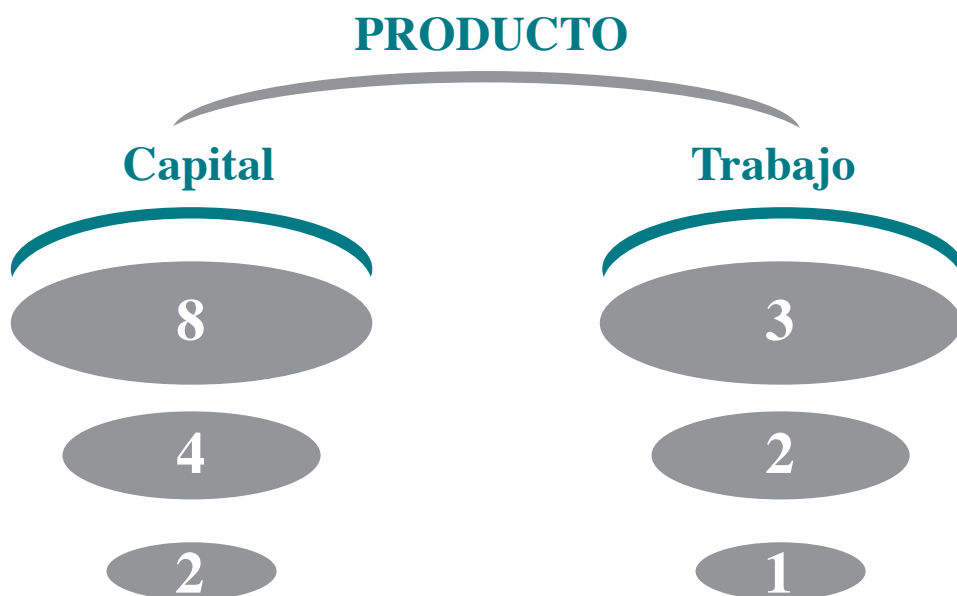
Así, el eslabón primario, que es más débil, consigue un doble ingreso que viene a fortalecer la ganancia que obtiene por la venta de su producción. Ambos quedan asociados en el crecimiento.

De forma análoga a la instrumentación programada de capitalización para los pequeños productores, se pueden implementar experiencias similares en los Ramos de Producción, que incluyen a los trabajadores de sectores industriales y comerciales, para la capitalización del ahorro del sector asalariado. ¿Cual ahorro? Por ejemplo el ahorro previsional.

De este modo, como en el caso anterior, se genera un tipo de propiedad que garantiza un fortalecimiento del ingreso, a partir de las utilidades del capital, y por lo tanto se logra el objetivo de robustecer la demanda evitando la puja salarial neutralizando las tendencias inflacionarias. Ningún propietario de acciones, intentaría “subir el costo de un insumo de la producción” que le genera dividendos, salvo en condiciones de emergencia insuperable.

¿Cuál es la importancia que reviste este tipo de programas para la economía nacional? Fundamentalmente, el logro de un fortalecimiento de la demanda, de forma no inflacionaria, por su relación con el crecimiento de la inversión y, consecuentemente, de la producción. Esto significa la resolución de la aporía propia del mundo post-industrial, es decir, **un nuevo equilibrio entre la producción y el consumo**, con tendencia a la perdurabilidad, pues se encuentra sustentado en la idea de la posesión más difundida del capital.

El Crecimiento Asimétrico de Capital y Trabajo en la Economía Post-Industrial



- Las tasas de crecimiento del capital duplican las tasas del crecimiento del trabajo.

- La economía post-industrial tiene dificultad para transferir poder de compra a los mercados.



2 La recuperación del equilibrio

1. Políticas sociales y Desarrollo Sustentable

El desarrollo es un concepto totalizador que supone un **crecimiento distribuido** y sostenido, que alimente una **revitalización del tejido social conformado por las relaciones de los grupos familiares arraigados y las instituciones que lo constituyen**. Comprende, asimismo, el mantenimiento y mejoramiento generacional de un patrimonio que debe ser transmitido a la posteridad.

No podemos regular la armonía en el crecimiento de las partes, sin una referencia permanente al crecimiento del todo. Es más, el crecimiento de una parte fuera de la regulación del conjunto, siempre supone una "patología" y el deterioro de la vitalidad de todas las partes, incluida la que crece. La imagen del "enano macrocefálico y raquítico" que caracteriza a un país malformado como el nuestro, con el 40%

de la población en la Región Metropolitana, se reproduce luego en las 23 provincias que concentran alrededor del 60% de la población en las ciudades capitales.

Como se puede apreciar el desarrollo - que es al mismo tiempo territorial, económico, tecnológico, cultural, etc. - supone una secuencia de fases sucesivas que es necesario identificar, definir y caracterizar, porque los actores, los objetivos y los instrumentos son en cada caso de distinta naturaleza.

2. Primera fase: El Volumen del Crecimiento

El Mercado

La primera fase del desarrollo es el **crecimiento considerado en forma cuantitativa**: ¿cuánto creció el PBI? y su ámbito natural es el **Mercado**.

Todos somos productores y consumidores de distintos bienes y servicios y nos beneficiamos con la fluidez de los intercambios para satisfacer nuestras necesidades. La producción se

“Del trabajo y del arraigo surge la consolidación de la identidad local, la constitución de la familia y los circuitos distributivos que van a alimentar las coberturas de educación, salud y previsión principalmente.”

realiza con la asociación de los dos factores que son el capital y el trabajo. Ambos están siempre presentes en la generación de bienes y servicios. En el mercado todos quisieran poner poco y sacar mucho, pero la realidad se impone y el resultado del dinamismo del mercado nos muestra que el capital productivo se concentra en el 5% de la población, mientras que el otro **95% participa en el mercado como insumo productivo y como consumidor**. Ambas cosas están íntimamente relacionadas, ya que los salarios y otros ingresos laborales, que para el empresario son un costo de producción, se trasladan a la población y constituyen el poder de compra de la misma. O sea que el proceso productivo al mismo tiempo que produce bienes y servicios y los vuelca en el mercado, transfiere poder de compra a la población.

Cuando esto falla se produce déficit de demanda y la economía se frena. Robert Reich, ex -secretario de Trabajo de Clinton, ponía en duda que los EEUU pudieran salir de la actual crisis recesiva al afirmar: *“la capacidad de compra de todos los salarios de EEUU es mucho menor que la capacidad de producción de los capitales de EEUU. Estos capitales no se invierten para producir porque los salarios no tienen capacidad para comprar ese crecimiento”* (Diario Clarín-21 de enero 2010).

3. Segunda fase: La Estructura del Crecimiento

La Política Económica

La segunda fase del Desarrollo es **“la distribución del crecimiento de cada ciclo económico”** y quien asume esta función es el Gobierno a través de la Política Económica. Aquí se considera **“la estructura de crecimiento”** - no su volumen - y para esto el Gobierno pone en marcha la política cambiaria, financiera, tributaria, monetaria, etc. La preocupación en esta fase no es ya ¿cuánto se crece? si no **¿cómo se crece?** (ver Informe PNUD/95)

El objetivo principal es *“adecuar la capacidad de producción a la capacidad de consumo”* y viceversa. El resultado esperado es un **crecimiento proporcional** de todas la partes: territoriales, sectoriales y la integración de las cadenas de valor agregado. Las cadenas desintegradas permiten que lo que tiene que ser un “insumo productivo” se convierta en un “producto” y conspire contra la economía real. Ej.: el préstamo financiero.

Recordemos que, según Keynes, las tasas de interés del préstamo financiero no deben superar el crecimiento marginal del capital.

En esta etapa, en cierta manera se ponen varillas al curso natural del mercado que, como un río, fluye siguiendo las pendientes de territorio. Esto se debe hacer con el objeto de lograr una mejor utilización de los recursos y, mediante una planificación de largo plazo, ir creando las condiciones para que el agua, disminuyendo su velocidad y aumentando su nivel, pueda derivarse mediante un sistema de canalización hacia las zonas que se quiere irrigar y fertilizar.

Aquí, se debe evaluar el impacto ambiental. El medio ambiente o entorno siempre interacciona con las acciones de los hombres. Una sociedad integrada, educada, bien administrada y con previsión del futuro, generará cambios po-

“(...) debemos apelar a la distribución de la población en el territorio mediante la organización de muchos desarrollos locales intermedios.”

sitivos en el medio ambiente en forma sustentable. En cambio una sociedad desintegrada, donde *“los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más pobres”* para citar a Boutros Ghali, generará un doble efecto negativo sobre el entorno. Un capitalismo concentrado con poco arraigo local, se mostrará excesivamente agresivo y desaprensivo respecto del impacto ambiental y social, que produzcan los negocios. Por su parte la *“pobreza creciente comenzará a desplazarse”* y, en una anomia total, movida por las necesidades de la supervivencia, se asemejará a un manga de langostas que avanzará destruyendo todo a su paso. Este pensamiento es de *Inge Kaul* cuando era Directora del PNUD/ 93-97.

Como se ve conviene separar lo más posible los *“negocios del mercado”* de la Política Económica, cuyo fin es lograr un crecimiento proporcional de todas las partes, frenando a unas y estimulando a otras. La distribución de la población en el territorio y su arraigo en las diferentes regiones, depende fundamentalmente de esta acción del gobierno.

4. La Tercera fase: La Calidad del Crecimiento

Las Políticas Sociales y el Tejido Social.

Las políticas sociales corresponden a la **“tercera fase”** y su función es transformar los recursos *“capturados”* por la segunda fase, en fortalecimiento y revitalización del *“tejido social”*. El tejido social está conformado por la familias arraigadas en el territorio, que tienen lazos de sangre, de historia, de cultura, de oficios, de producciones, de vecindad, etc. Estas familias, antes que nada, necesitan poder insertarse en el proceso productivo en su lugar de origen. Ya dijimos que **el 95% de la población se inserta en la producción mediante el trabajo**. Pues bien, las Políticas Sociales se deben estructurar sobre el eje del *“trabajo para todos en los desarrollos locales”*.

Del trabajo y del arraigo surge la consolidación de la identidad local, la constitución de la familia y los circuitos distributivos que van a alimentar las coberturas de educación, salud y previsión principalmente.

Algunos sostienen la posibilidad de compensar

“El ahorro es fundamental en todo proceso de desarrollo local.”

la falta de actividad industrial - y por lo tanto la falta de puestos de trabajo industriales - con una expansión del comercio y los servicios (tercerización). En este supuesto caso, una economía primaria agroexportadora podría *“crecer y dar trabajo a la población”*. Sin embargo este *“tipo de trabajo”* terciario, es territorialmente poco arraigado y una economía así planteada *“no genera su propio desarrollo tecnológico”*. Y *“sin tecnología nacional no habrá una industria verdaderamente nacional, y sin industria nacional, podrá haber crecimiento pero no desarrollo”* (Modelo Argentino para el Proyecto Nacional. Juan Domingo Perón, 1974).

Ahora bien, sabemos que una de las mayores dificultades que tiene la economía pos-industrial es la de generar puestos de trabajo. Nuevamente aquí debemos apelar a la distribución de la población en el territorio mediante la organización de muchos desarrollos locales intermedios.

No es lo mismo tener 18.000.000 de habitantes en el continuo urbano que se está formando desde Rosario- AMBA- La Plata, sobre el *“eje fluvial industrial”*, de los cuales conseguirán trabajos formales (salarios plenos) el 50% de la Población Económicamente Activa (PEA), que tener la población distribuida a lo ancho y a lo largo del territorio, en unos 100 desarrollos locales intermedios, que le den unidad funcional a los más de 2100 municipios que tiene el país. Cada uno de estos **Distritos de Desarrollo**, debería lograr su propio crecimiento autónomo, para lo cual necesitan captar su propio ahorro para la inversión local. (ver caso de los *“Títulos de Obra Pública de Guaymallén-TOGs”*)

Al restablecer y promover las relaciones sociales en los ámbitos locales, todas las variables de las Políticas Sociales se mueven en sentido positivo y se pueden estimular los círculos virtuosos entre trabajo, salud y educación (la reversa del *“Triángulo de Winslow”* que relaciona ig-

norancia, pobreza y enfermedad en un círculo vicioso de desintegración)

Las **Políticas Sociales**, requieren la participación lo más activa posible de las asociaciones intermedias. Para lograr la revitalización de la trama social, el Gobierno debe **estimular pero no sustituir** las acciones que asuman las familias, las juntas vecinales, las sociedades de fomento, las cooperativas, las mutuales, las fundaciones, etc. El Gobierno aportará la Planificación Estratégica, obras de infraestructura, las regulaciones, la seguridad, y en forma subsidiaria, la

parte de la educación, la salud, la previsión que las organizaciones sociales no puedan aportar. (Ejemplo: PEVI 2020-COVIAR)

Podríamos decir que las Políticas Sociales constituyen la última fase de la construcción de un desarrollo sustentable. Si tomamos al desarrollo sustentable como la dimensión plena de un crecimiento distribuido, armónico, transmisible hacia el futuro y con inclusión social amplia, veremos que las Políticas Sociales, constituyen un delicado momento, en que lo “material” se debe convertir en “institucional”; es decir es el



salto de lo económico a lo social. De este modo podemos decir que tenemos una primera etapa que es productiva (mercado), una segunda que es distributiva (política económica) y una tercera, que transforma las riquezas en instituciones y revitalización del tejido social (políticas sociales promocionales). En esta tercera etapa, deben concurrir los “grupos sociales” con el Gobierno, para ir realizando en forma concurrente - Gobierno y sociedades intermedias - la integración de la trama social.

También debemos considerar algunos problemas estructurales para impulsar el desarrollo local, con apoyo en la economía cooperativa. El cooperativismo funcionó bien durante la consolidación de la economía industrial, hasta tanto capital y trabajo crecían en forma proporcional, en la realización de una producción. Los trabajadores aportaban su producción, la comercializaban en conjunto y distribuían la renta. Es decir “internalizaban” la renta comercial.

Actualmente, y cada vez más, dentro de cada unidad de producto, el capital crece a una tasa que al menos duplica la tasa de crecimiento del trabajo, y las cooperativas sienten internamente que los productores de bienes reales se atrasan respecto a los prestadores de servicios en general y de servicios financieros en particular. Esto no se debe, en principio, a ninguna maniobra especulativa, sino simplemente a la tendencia que nos muestra la evolución de la economía, donde *“el capital crece el doble de rápido que el trabajo”* dentro de la misma unidad de producto o servicio.

Evidentemente los instrumentos se eligen y adecuan según la realidad y los objetivos. Si

hasta hace 20 años el ingreso del sector trabajador participaba en el 50% del PBI y actualmente participa en el 25% del PBI, es porque han cambiado las condiciones de la producción, y no han cambiado los instrumentos que posibilitan que todos los sectores de la economía participen del PBI en forma proporcional, (**Ley de Reciprocidad Proporcional**)

Si constatamos que hoy el capital crece y el trabajo tiende a no crecer en la misma proporción, dentro de una misma producción, no deberíamos insistir en seguir asociando al pequeño y mediano productor, sólo al **“Factor Trabajo”** que no crece, en vez de buscar las maneras de asociarlo al **“Factor Capital”** que crece cada vez más rápido.



“(...) los instrumentos se eligen y adecuan según la realidad y los objetivos.”

El ahorro es fundamental en todo proceso de desarrollo local. Toda la parte del ingreso legítimo que no se puede consumir debe ser ahorrado y reinvertido localmente. En este sentido, el Gobierno tiene capacidad para instituir diferentes formas de **“ahorros obligatorios”**, a través del sistema tributario y de las coberturas sociales y previsionales. Actualmente estos ahorros sociales son absorbidos por el Estado y no se reinvierten localmente, de modo que disminuyen la renta y la inversión local. Cuando un territorio pierde parte de su renta se deprime y comienza a expulsar población principalmente hacia las periferias de las grandes ciudades.

Otra cuestión es cuando las familias, después de haber ahorrado una parte de su ingreso, en vez de capitalizarlo, lo deben agregar a su consumo y el ahorro pasa por los precios a la renta de las empresas. Es decir que las empresas captan el ahorro de las familias, mediante un aumento de los precios, sin que esto quede registrado en ningún lado. En la economía alemana existe un sistema en el cual se “calzan” los precios de los bienes de consumo con los salarios. De este modo si suben los precios, en la misma proporción suben los salarios. Dicho de otra forma el salario no pierde poder adquisitivo con el aumento de los precios. Sería interesante incluir estos criterios en las cadenas agro-industriales y comerciales para que ningún eslabón se retrase respecto de los otros.

Este aparente dilema se resuelve asociando a las familias al crecimiento del capital y de los bienes, y aumentando el consumo no en forma directa sino mediatizada por un segundo ingreso. Esta es otra forma de asociar las familias al crecimiento del capital.

En un desarrollo local bien realizado, como el de **Malargüe – Mendoza**, se invirtieron “planes sociales” en hacer casas de material para los pobladores rurales criadores de caprinos (chivos). Dentro de un “programa de promo-

ción de la explotación caprina”, impulsada por el Gobierno municipal, se integró localmente la cadena de producción de carne, de elaboración y de comercialización. El Gobierno consiguió primero mercados de exportación. Estos mercados impusieron sus condiciones de elaboración para cumplir lo cual el Gobierno Local estableció un frigorífico municipal. Con estos elementos se consiguió pagar la carne caprina bastante mejor que lo que se pagaba hasta el momento. Aquí se observa claramente como el “negocio” se construye desde los precios del mercado hacia la producción primaria y no al revés.

El Gobierno inductor y promotor del desarrollo convirtió esa parte del incremento del precio en una “cuota-casa”, que devuelve al tesoro municipal la inversión del plan de vivienda y, al mismo tiempo, permite ampliarlo y mejorarlo. Como se ve, el Gobierno promotor está generando **un ahorro obligatorio** a partir de la integración de la cadena de la carne caprina, que posibilita la inversión inicial del comienzo del Desarrollo Local que se irá consolidando mediante *“la educación, la disciplina y la organización”* (Schumacher-*“Lo Pequeño es Hermoso”*).

Desde allí – siguiendo el mismo ejemplo real - se puede intentar el otro paso consistente en entregar la placa solar y la heladera de 12 voltios, generando un circuito de recolección diaria de la leche del ordeño de las cabras para abastecer una quesería municipal que, junto con el frigorífico municipal de carne caprina, consiga ampliar los mercados de exportación para esos productos.

Como se ve, es mejor que el Gobierno Local sea el promotor del desarrollo, que **organice y exija a los pobladores, y al mismo tiempo les aporte tecnología y mercados**, y no que se dedique solamente a hacer asistencia con lo cual no se produce ningún tipo de desarrollo.

Aumentando el valor agregado se pueden buscar formas de asociar a los productores a la rentabilidad de esa producción (títulos/acciones), y con la renta de dichas acciones, generar un segundo ingreso, que aumentaría la demanda agregada en forma no inflacionaria.



3 Economía y Desarrollo Local

Las economías deberían ser consideradas y desarrolladas como una embarcación: por debajo de la línea de flotación, pequeños compartimentos estancos. Si se produjera una avería, (una brecha) la nave no se iría a pique. Por encima de la línea de flotación, economía abierta a los mercados internacionales, para aprovechar las ventajas competitivas, exportar e ingresar las divisas necesarias para no aumentar la deuda externa. Cuidando siempre que el intercambio de “commodities” por manufacturas no bloquee nuestro propio desarrollo industrial y la capacidad de nuestra economía de dar trabajo a los argentinos.

Los Desarrollos Locales, con sus ciclos económicos completos, se cierran sobre sí mismos para permitir que la inversión, producción, valor agregado y demanda agregada, consumo, ahorro y reinversión, generen un crecimiento local autosustentable.

Cada desarrollo local debe tener su propio crecimiento, porque esto es lo que arraiga a la población en el territorio. Sobre estos desarrollos locales deben comenzar a funcionar los mecanismos de distribución que eviten que las asimetrías regionales naturales se trasladen al

ingreso de las familias y generen movimientos de población, con vaciamiento de unas regiones y hacinamiento de otras.

La distribución de la población en el territorio es uno de los elementos del desarrollo, y del crecimiento armónico, sostenido y distribuido.

En los desarrollos locales, es donde la PYMES -que toman mucha mano de obra cumplen su rol más importante. Allí, el financiamiento debe promover las **tecnologías intermedias**, **que calzan una inversión de capital con un número de empleos formales** creados. Las empresas que se mantengan en esa “*franja tecnoproductiva*” podrán tener algunos puntos de subsidio en las tasas de financiamiento.

■ Economías de subsistencia

Dentro de los desarrollos locales, por debajo de la economía local autosostenible, podrán haber “economías de subsistencia” (mínimo socialmente garantizado), que canalizan subsidios en “**unidades de autoproducción y consumo**” y que no vuelcan su producción en el mercado. Estas unidades pueden buscar la diversidad con un activo intercambio mediante el trueque, con unidades similares de otras regiones.

En esta actividad de promoción social, por medio del trabajo y la producción subsidiada, tienen un gran protagonismo los gobiernos municipales. (cfr. “Gobernar para las Familias”, Garda Ortiz, Ignacio; Ediciones de la Fundación Civilidad)

■ La Distribución Territorial del Crecimiento

En el territorio argentino deben promoverse unos cien desarrollos locales, (microrregionales), donde pueden quedar implicados en forma directa, del orden de los veinte millones de argentinos, que es la mitad de la población nacional.

Las retenciones a un producto de exportación deben ser inversamente proporcionales a la cantidad de demanda agregada, que cada actividad genera. Las “commodities” serán las

que tengan los máximos niveles de imposición porque, si bien generan divisas, representan un intercambio que absorbe trabajo extranjero, incorporado a los productos importados, lo que frena nuestra propia industria y bloquea el trabajo nacional.

■ Unidad y Diversidad en los Desarrollos Locales

La unidad radica en el Plan Común de Desarrollo, para ese distrito territorial, perfectamente definido, con su área de cobertura, sus instancias escalonadas de complejidad creciente, de la periferia al centro. **El centro asegura la unidad**, la identidad, la pertenencia, el rol principal del distrito, las relaciones hacia afuera (inter jurisdiccionales) horizontales y verticales

La diversidad, está garantizada por la proximidad de servicios de poca complejidad, que permite que para las necesidades cotidianas las familias tengan acceso a los mismos en un radio de pocas cuadras de los domicilios y aún en el propio domicilio, como es el caso de los médicos de familia.

El tejido social, se construye con las relaciones de las familias, que tienen "casa poblada", a partir de los cual se establecen relaciones de vecindad, de oficio y de relaciones económicas. Después viene la necesidad de arbitraje y de allí nace la autoridad política local.

Los grupos familiares tienen necesidades básicas que satisfacer y en ese intento establecen relaciones con sus similares, y esas relaciones cuando están bien realizadas constituyen el "tejido social" que envuelve a las familias y permite su adecuado desarrollo. Actualmente el tejido social está roto y se debe hacer un trabajo de reconstitución del mismo.

Si hacemos la lista de las necesidades básicas de los grupos familiares, que son las llamadas **Estrategias Familiares de Vida** - veremos que hay dos formas distintas de tratar de solucionar las necesidades básicas. La primera es mediante un **Plan de Desarrollo** que supone el fortalecimiento de los grupos familiares, y la segunda es **asistencialista**, y se diseña mediante programas individuales, que rompen las unidades na-

turales, atomizan los problemas y superponen las soluciones y terminan por aumentar la desintegración del tejido social.

Para el Desarrollo Local, la consolidación de la familia con hijos y con arraigo es el principal nivel de inclusión y de revitalización del tejido social, y por lo tanto una inversión sociopolítica en orden al rejuvenecimiento demográfico, mientras que para la asistencia, la reproducción es un incremento del gasto, que se debe minimizar con el control de natalidad.

Las acciones de desarrollo y asistencia, pueden coexistir en distinta proporción, pero lo importante es que toda asistencia tenga por finalidad la reincorporación plena del asistido a la sociedad, y que no conspire contra el proceso de reintegración del tejido social. Se puede dar evidentemente la "copa de leche" en los colegios, pero esto no puede derivar en una situación en que, el sistema educativo, lo único que hace es dar este alimento mínimo, porque deja de ser un sistema educativo. De la misma manera se debe brindar atención médica a las infecciones de la infancia, pero esto no puede significar que el sistema de salud se desentienda de la vacunación y de la promoción de la salud.

Si analizamos, una por una, las variables de los comportamientos de los grupos familiares, veremos la diferencia que existe entre ir restaurando el tejido social, aumentando la capacidad de las familias, respecto de ir poniendo parches a las situaciones más angustiantes aumentando la destrucción del tejido social. Si nosotros en vez de consolidar el núcleo familiar hacemos programas para las madres solteras, para los hijos sin padres, para los abuelos alcohólicos, para la mujer golpeada y el padre sin trabajo, etc. etc., estamos atomizando, aun sin darnos cuenta, la familia y la sociedad.

La que debe ser ayudada es la familia, comenzando porque el padre de familia tenga trabajo digno y la madre con hijos pequeños pueda dedicar todo el tiempo necesario en la casa para cuidarlos y educarlos. Vivienda, educación y salud son elementos esenciales del grupo familiar que, establecido y arraigado, mantiene una buena relación con sus vecinos, con las instituciones locales y con el Gobierno municipal.



■ La promoción de la familia, los desarrollos locales y las economías de dos factores

Como se ve, un trabajo de reintegración del tejido social debe ser realizado en un territorio determinado, con planificación estratégica y unificada, pero construido desde la periferia al centro y de lo simple a lo complejo, prestando todos los servicios en forma progresiva y escalonada según distintas complejidades.

Trabajo para todos, salud y educación para todos, ahorro previsional y capitalización para todos. Las familias desempeñando un rol muy activo en las bajas complejidades de todos estos servicios. **La primera instancia de la educación, de la salud, de la previsión social y la promoción del trabajo debe ser familiar.**

Si se reúnen en un desarrollo local la captación de excedentes para la inversión local, la

complementación de la producción primaria con los elementos de la elaboración y la comercialización, allí donde el pequeño y mediano productor necesita apoyo del Gobierno, y si se estructuran los gremios empresarios en torno a una cadena agro-industrial y comercial - como lo hizo la CO.VI.AR, en Mendoza, que tiene programas de promoción de los pequeños productores vitivinícolas - y si además de darles subsidios se les estructuran los instrumentos (vgr. Fideicomisos) para que puedan ser inversores en el negocio del producto final, creo que tenemos un interesante comienzo ejemplar de Desarrollo Local para las familias.

Por supuesto que todo esto requiere, además, del reconocimiento pleno de la importancia de las instituciones intermedias económicas y sociales en el proceso del desarrollo, de una efectiva descentralización territorial y de la autonomía de los municipios con su correspondiente marco jurídico local, para transformar situaciones de hecho en situaciones de derecho.

Estructura municipal moderna y necesidad de tripartición de funciones. La justicia local autónoma

Néstor Osvaldo Losa ¹



*“La Justicia sin la fuerza es irrisoria;
la fuerza sin justicia es tiranía”.*

Blaise Pascal

Introducción

La complejidad propia de un sistema organizativo federal no es un dato nuevo, no resume la visión que dicho sistema genera para su estudio sistémico y tampoco permite apreciar el verdadero problema que apareja su desenvolvimiento fáctico.

Cuando se funda definitivamente el Estado Nacional con la Constitución histórica argentina de 1853 y su complemento necesario convalidado en 1860, lejos estábamos de comprender que la federación tiene en su génesis dificultades

dinámicas que mutan con una celeridad contraria a la tesis pétrea que deviene de cualquier constitución. Va de suyo que la centralidad de un gobierno nacional, se topa con la descentralización natural que genera la dispersión autonómica de los Estados miembros como base de la organización integral federal, y allí nace y revive permanentemente la dificultad de coordinar y armonizar los distintos niveles gubernativos que conforman el todo institucional de base constitucional.

¹ Doctor en Derecho y Ciencias Sociales-UBA-.Profesor Consulto de la Facultad de Derecho-UBA

La dualidad originaria de nuestro país traducida en un gobierno nacional o central y los gobiernos de provincia que originaron al primero, tuvo una larga vigencia en nuestro derecho público. El federalismo autóctono si bien no era todo lo cooperativo o de consenso que se esperaba, supo desarrollar una política aceptable que encontró su base no pacífica en los hechos pero, base al fin, en el denominado “núcleo federal” que se sintetiza en los arts. 6 a 12 inclusive de nuestra Constitución Nacional a cuya lectura me remito. Ese núcleo era integrativo y sustentaba la federación que deviene de los arts. 1º y 5º de nuestra ley suprema. La jurisprudencia fue atemperando los embates mutuos que existieron en los primeros años posteriores a la sanción de nuestra carta magna y así pudo conformar una doctrina para el conjunto de gobiernos existentes.

Reforma constitucional de 1994

Más allá de las críticas y elogios que trajo aparejada la voluntad o necesidad de reformar la constitución nacional en 1994, lo cierto es que la Convención que a ese efecto se reunió en Santa Fe y Paraná, promovió mutaciones relevantes en nuestra forma organizativa de gobierno al alterar la composición del mapa de niveles gubernativos, conforme rezan algunos artículos que se incorporaron al plexo jurídico original.

En efecto, después de muchos años de debates doctrinarios y de jurisprudencia terminante sobre los municipios y su naturaleza jurídico-institucional, los constituyentes admitieron la postura mayoritaria que se expresaba en el ámbito del derecho constitucional y en la órbita del derecho público provincial y municipal, atendiendo además la doctrina que generaba el nuevo constitucionalismo europeo en sus cartas sancionadas desde 1947 -Italia- en adelante, y otros antecedentes de constituciones de América del Sur. Así reconocieron nuevos niveles de gobierno que se integraron al clásico federalismo argentino.

Asumiendo la importancia que había adquirido el municipalismo como movimiento y la nece-

“El “régimen municipal” expresado en el art.5-CN-, es hoy indudablemente, un gobierno municipal y no un mero ente administrativo subordinado y autárquico”

sidad de descentralizar la gestión, la planificación y con ello promover desde cada localidad un desarrollo sustentable mejorando la calidad de vida en cada terruño con controles propios, se incluyeron preceptos que impusieron la autonomía municipal y la autonomía de la ciudad de Buenos Aires en lo institucional, político, económico financiero y administrativo (conf. Art. 123 CN.) y dotaron de mayores poderes a la comunidad porteña (art. 129 CN.). A ellos se le sumó el art. 75 inciso 30 que confirió a provincias y municipios el *poder de policía* sobre los establecimientos de utilidad nacional, otorgándoles sobre ellos el *poder de imposición*. Con estas reglas quedó plasmado el poder de policía local preexistente con los alcances que los términos infieren en lo legislativo, ejecutivo y su complemento judicial en las materias propias de los gobiernos locales. La fortaleza de estos gobiernos era un hecho notorio que la política no podía ignorar y que la constitución debía convalidar. El “régimen municipal” expresado en el art.5-CN-, es hoy indudablemente, un gobierno municipal y no un mero ente administrativo subordinado y autárquico: esto es un hecho objetivo y un precepto imperativo de mayor nivel y raigambre constitucional así lo confirma. Vale recordar que nuestras provincias en su gran mayoría, ya concedían un papel autonómico a sus municipalidades con matices propios pero a su vez sólidos.

Principios republicanos

La Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma republicana de conformidad con lo que postula el artículo 1º-CN-, y fue esta forma la que prendió en el inicio histórico concreto en 1810; no se pretendía seguir atando al

pueblo a un sistema monárquico aunque hubo algunos intentos posteriores de formar una atípica monarquía incaica cuando el proceso independentista se hallaba en crisis, pero que no llegó a sostanciarse. A ello se sumaba la forma representativa dentro de una organización que distaba de ser unitaria para consolidarse como confederación o federación.

Lo que aquí interesa para sostener este modesto aporte es recordar que la forma republicana, entre otros elementos conceptuales que posee, se consolida básicamente en la tripartición imperativa de poderes y funciones; en lo sustancial presupone no unificar el poder en una persona o en un solo instituto y, al mismo tiempo, consolidar controles recíprocos entre ellos para eludir la tiranía o la dictadura, en su caso. Ni uno, ni dos; los poderes gubernativos deben ser al menos tres. De esto se concluye que cada nivel de gobierno -que ahora son cuatro en nuestra constitución federal: Nacional, provincial, municipal y de la ciudad autónoma de Buenos Aires-, deberá conformarse con la tríada que se resume en poder legislativo, poder ejecutivo y el poder-contrapoder que es poder judicial o tribunal que ejerza el monopolio de decir el derecho en los casos concretos. En este contexto, va de suyo que quien hace la ley no la ejecuta ni la juzga, quien ejecuta no hace la norma jurídica y menos la puede juzgar, y quien la juzga no la crea y menos la gestiona. Son roles republicanos e irrenunciables que deben coexistir en cada estamento gubernativo. La esfera competencial deviene de las diferentes incumbencias donde cada nivel de gobierno interactúa. Los cuatro gobiernos que conforman la estructura federal argentina son autónomos y deciden sobre los tópicos que ostentan, aunque excepcionalmente pueden concurrir en algunos lo que se traduce en la terminología que se origina en la doctrina y la jurisprudencia: “poder de policía concurrente”. El gobierno nacional, además, es soberano.

El municipio autónomo

La autonomía es un concepto político y no administrativo. Cuando nos referimos a ella estamos indicando que quien posee la misma es idóneo como gobierno para autogestionarse y en razón de la especificidad de competencias,

“Los cuatro gobiernos que conforman la estructura federal argentina son autónomos y deciden sobre los tópicos que ostentan, aunque excepcionalmente pueden concurrir en algunos lo que se traduce en la terminología que se origina en la doctrina y la jurisprudencia: “poder de policía concurrente””

también lo es para legislar y, por supuesto, para juzgar en base a lo señalado en el subtítulo anterior. El principio de división de poderes locales es indiscutido y necesario. Si se persiste en la división dual que hoy predomina compuesta por Departamento Ejecutivo -intendente- y Departamento Legislativo-concejo deliberante-, estamos fomentando el populismo y el clientelismo en lo político, promoviendo una suerte de dictadura sin control, pues el cuerpo deliberativo de índole política como el de gestión, suelen coincidir en la ideología partidaria y de esa forma avanzan sobre todo y todos, entendiendo a estos últimos como los vecinos que conforman el elemento humano del territorio comunal. Además del control de gestión externo que se está instalando en muchos municipios a través del Tribunal de Cuentas, es necesario que exista en lo local municipal un



Los gobiernos locales al mismo tiempo deben perseverar en su gestión en todo lo referido a la calidad de vida y así atender racionalmente todo lo vinculado a las políticas públicas que hagan al mejoramiento del medio ambiente que, a su vez, permita un desarrollo sustentable.

departamento judicial letrado e independiente que controle la legalidad, la legitimidad y la constitucionalidad de las normas o conductas de los otros departamentos en resguardo de la seguridad jurídica y personal de los habitantes. Cuando expreso control de constitucionalidad estoy incluyendo también el de la Carta Orgánica, que constituye una “constitución en tercer grado”. Su rol se acotará en lo jurisdiccional propio de la autonomía y con especialización en las materias exclusivas de cada municipio, toda vez que la enumeración de incumbencias no siempre está reglada; a veces devienen de la naturaleza histórica y práctica de lo que corresponde a cada municipalidad y tales competencias suelen ser dinámicas. La Jurisdicción Municipal o Tribunales municipales, no es extraña en el derecho comparado, baste citar a Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Colombia, algunos Estados de Brasil, entre otros y algunas Cartas Orgánicas de la Argentina como por ejemplo, la de Resistencia- Chaco -, Sierra Grande- Río Negro-, etc. A veces se legisla a la Justicia Municipal como órgano extrapoder e incluye la inamovilidad de sus magistrados y esta es una tendencia que se impone aunque preferimos la instalación definitiva de ese tercer poder con ampliación de competencia que no se limite solo a faltas, aunque éstas cada vez posean más resonancia social y merezcan un tratamiento técnico-legislativo mayor.

El municipio es ciudad, a veces abarca los alrededores y otras incluye lo rural, muy excepcionalmente (ejemplo: provincia de Buenos Aires y el sistema de municipio partido). Es la ciudad y son las megalópolis los grandes desafíos del presente y del futuro, toda vez que se acrecentó el número de pobladores en desmedro de lo rural y se han constituido nuevas ciudades por diversas motivaciones; más del 80% de la población del mundo habita en ciudades y por ende, la convivencia es más difícil de controlar para el logro de la paz social. Los gobiernos locales al mismo tiempo deben perseverar en su gestión en todo lo referido a la calidad de vida y así atender racionalmente todo lo vinculado a las políticas públicas que hagan al mejoramiento del medio ambiente que, a su vez, permita un desarrollo sustentable. El Encuentro internacional “Río+20” celebrado en Río de Janeiro en el mes de junio de 2012, dejó plasmados temas que no podrán ignorarse en los países que intervinieron en la Jornadas, ni en el resto del planeta, y ellos son *la relevancia de las ciudades, el transporte y la movilidad, la calidad laboral, la erradicación de la pobreza, la participación social y la importancia de los océanos*. Obsérvese que en esta apretada síntesis temática, son varios los tópicos que hacen a las incumbencias municipales. Con estos ítems tratados y acordados, podemos interpretar que renace la pedagogía kantiana que se resume en priorizar la *civilidad* y lo que ello implica para el hombre. Los ajustes de convivencia, las sanciones racionales, la prudencia del poder y el juzgar coherentemente con celeridad y conocimiento, son faenas necesarias en cada población y forman parte de una función que debe determinarse por medio de un Poder concreto basado en otro principio que es el de proximidad, y ese poder es el Judicial Municipal.

La descentralización judicial y la especialidad

El principio de **subsidiariedad**, al que sumamos el de proximidad y cohesión propios de la modernidad pero típicos de un federalismo real, es el que sustenta los mayores roles que fue asumiendo el municipio por traspaso recibido de otros niveles gubernativos, por exigencias ciudadanas, por cercanía, por necesidad de

controles idóneos en los servicios, entre otros aspectos. Algunas actividades propias de las provincias fueron trasladadas a las comunas pretendiendo eficacia, y así en otros acuerdos se formalizaron alianzas funcionales por razones de mejor prestación o temas vinculados a la seguridad. Aparece en muchos casos la fi-

lar más y mejores empresas y brindar servicios con autonomía en cada distrito con planificación lugareña. Es obvio que todo este escenario nos lleva a afirmar que la descentralización es necesaria en la Justicia como Poder y como servicio, y para ello, cada municipio que posea una apropiada población y extensión, requiere contar con su propia Justicia letrada e independiente de los otros poderes para resolver las causas de menor cuantía, intervenir en mediaciones comunitarias, las faltas tradicionales y las que se vayan creando, las cuestiones atinentes a consumidores, las cuestiones electorales de los municipios, los litigios que se suscitan por tributos comunales y todo aquello que apunte a la mejor calidad de vida de los vecinos y al desarrollo de las ciudades.

Entendemos que la autonomía institucional no es solo la atribución de dictar cartas orgánicas, es crear instituciones que mejoren la gobernabilidad y fortalezcan el bienestar general. La autonomía política, la administrativa y las restantes ya mencionadas, no impiden que esa independencia de otros funcionarios que significa y se expresa en varias normativas del derecho público provincial y municipal,

propicie la creación y sostenimiento de un tercer poder como en las primeras décadas del siglo XX propugnaba el profesor Korn Villafañe como fundador de la Escuela de La Plata. Él sostenía en la "república representativa municipal" que luego completó el profesor Tomás Diego Bernard, la trilogía de poderes electivos municipales y en ellos, el tercer poder estaba conformado por Jueces de Paz que debían también ser elegidos por el pueblo. Este último aspecto de designación puede ser un tema para analizar en el futuro, lo actual es aceptar que la subsidiariedad también debe ser incorporada en la función judicial a nivel municipal. Esta posición que he sostenido en diferentes trabajos y en muchos años, es conteste con el principio republicano de tripartición de funciones y se adecua a la tan mentada e imprescindible especialización en lo que hace al Derecho Municipal como realidad y como disciplina autónoma en lo académico y normativo dentro del derecho público. También en el gobierno municipal es imperativo y necesario recordar el preámbulo de nuestra constitución que propugna expresamente: **afianzar la justicia**.



gura de la policía municipal (que considero un instituto que capacitado es muy útil), el apoyo logístico de los ayuntamientos a la policía estadual local o a la federal que formalizan las intendencias, los derechos del consumidor que ya juzgan algunos Juzgados de Faltas municipales, la integración en la esfera de salud, el traspaso de conductas delictivas que se transforman en faltas o contravenciones, controles bromatológicos, etc. Es la ciudad asumiendo responsabilidades e intentando dar respuestas a las demandas sociales, cada vez más abrumadoras. Las puertas de la Intendencia son las primeras que se golpean aunque la protesta se origine en cuestiones nacionales o provinciales (lo ocurrido en Cañuelas-Julio 2012- es un cabal ejemplo). Hoy el municipio no puede mirar al costado, debe estar presente en todo acontecimiento, de allí la necesidad de dotarlos de los elementos necesarios para la gobernabilidad y en ella no está ausente la judicialidad propia para temas también propios.

La globalización también influyó notoriamente en lo local; además, la necesidad de insta-



A modo de conclusión

A tenor de lo expuesto y ratificando nuestra posición respecto a que no existe gobierno sin recursos pero tampoco sin su propia justicia como institución, propiciamos que los municipios como base de la democracia y pilar del desarrollo integral de los pueblos, posean dentro de sus naturales o legales incumbencias, una sólida Justicia Municipal independiente y especializada que resuelva con inmediatez las situaciones propias de la convivencia local en todos sus alcances, sin

depender de los restantes niveles gubernativos con los que se debe coordinar y armonizar dentro del nuevo federalismo que nos rige, lo cual no excluye el último control, en su caso, que se posiciona en la Suprema de Justicia de cada provincia o la nacional. La tripartición republicana así lo exige y la vecindad así lo requiere para reforzar el bienestar general, que postula nuestra Constitución Nacional en su preámbulo y en su filosofía jurídica-institucional.²

² Zuccherino, Ricardo Miguel "El Municipio del tercer milenio", Edit. Función Pública S.R.L., La Plata, 1998, pág. 121. Losa, Néstor Osvaldo: "El Derecho Municipal y el imperio del derecho", Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2003, pág. 133. Losa, Néstor O. "Sobre el Poder Judicial Municipal y la autonomía local" en la Revista "CIVILIDAD" n°29, Buenos Aires, 2011, pág. 62.

Las reglas del proceso electoral argentino a la luz de la ley 26.571

Alberto Ricardo Dalla Via¹

La reforma electoral -Ley N° 26.571- que introdujo modificaciones sustanciales a la ley orgánica de partidos políticos, a la ley de financiamiento partidario y al Código Nacional Electoral (CEN), incorporó el sistema de elecciones primarias. Quizá ésta fue la innovación de mayor envergadura, dado que extendió -a partir de los comicios del año 2011- la participación ciudadana a la selección de candidatos de las agrupaciones políticas, estableciendo un sistema de elección abierto, obligatorio y pleno tanto para los partidos políticos como para la ciudadanía, en el sentido de que todos los ciudadanos -sin distinción entre afiliados y no afiliados- podrán votar a cualquiera de los precandidatos de cualquiera de las agrupaciones políticas contendientes.



¹ Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral. Profesor Titular de Derecho Constitucional (UBA). Académico de Número de la Academia Nacional de Cs. Morales y Políticas.

“(...) el sistema diseñado por la reforma electoral pone el acento en la representatividad -tanto en las afiliaciones partidarias como en la participación electoral- como condición para la existencia y mantenimiento de las agrupaciones políticas.”



I. Sistema de partidos

Uno de los objetivos de la ley 26.571 fue reducir el número de partidos políticos. En efecto, el sistema diseñado por la reforma electoral pone el acento en la representatividad -tanto en las afiliaciones partidarias como en la participación electoral- como condición para la existencia y mantenimiento de las agrupaciones políticas. En este sentido, se requiere para conservar la personería jurídico-política mantener el número mínimo de afiliados (4 %) de los electores en el distrito correspondiente en el caso de los partidos de distrito (art. 7 ter y art. 50 inc. “e”) y en cuanto a los partidos de orden nacional, el número mínimo de distritos -cinco

(5)- necesarios para el reconocimiento (art. 8 y art. 50 inc. “f”)².

El nuevo régimen establece -además- para las agrupaciones que se quieran constituir como partidos políticos un reconocimiento provisorio -en vez de partidos en formación (a los que se les exige los mismos requisitos ya receptados en la ley 23.298). Mientras dure esta situación no podrán presentar candidaturas para elecciones primarias ni nacionales así como tampoco podrán recibir aportes (art. 7).

A los efectos de obtener la personería definitiva tendrán que presentar a los 150 días el 4 % de afiliados del registro electoral del dis-

² El decreto de promulgación 2004/09 observó las disposiciones transitorias contenidas en los artículos 107 y 108 de la Ley 26.571 que establecían un plazo de gracia para los partidos con personería vigente, hasta el 31/12/11, para reunir el mínimo de afiliados (en el caso de partidos de distrito) y de distritos (en el caso de partidos nacionales) y así mantener la personería jurídico-política. Asimismo, extinguía las acciones de caducidad que se encuentren en curso de los incs. a), b), c), e) y f). El veto parcial motivó que se presentaran en la justicia nacional electoral sendos amparos con el objeto que se declare su inconstitucionalidad.

“(...) La reforma electoral impactó en el sistema de partidos, tan es así que a partir de su implementación de 713 partidos de distrito que había la cifra disminuyó a 500. ”

trito correspondiente -hasta el máximo de 1.000.000- con copia de los documentos³ y realizar a los 180 días la elección de las autoridades definitivas (art. 7 bis).

En este sentido, respecto a las afiliaciones, el nuevo régimen eliminó la renuncia automática, siendo condición para la afiliación a un partido la renuncia previa expresa a toda otra afiliación anterior (art. 25 ter), por ello se incorpora la posibilidad de hacerlo de manera gratuita ya sea por telegrama o personalmente ante la secretaría electoral del distrito que corresponda (art. 25 quáter) o ante la Cámara Nacional Electoral (art. 10, decreto 937/2010, B.O. N° 31.935). Señala, también, el derecho de los electores a conocer la situación respecto de su afiliación y deberá la Cámara Nacional Electoral arbitrar un mecanismo para que los electores puedan saber su situación individual respecto de la misma restringiendo el acceso de terceros a estos datos (art. 25 quáter).

En cuanto a la participación electoral, la normativa establece la caducidad de los partidos cuando no se presenten en dos elecciones nacionales consecutivas (art. 50, inc. “b”) -antes eran tres- y mantiene la causal de caducidad del artículo 50 inc. “c”, no alcanzar en dos elecciones nacionales sucesivas el 2% del padrón electoral del distrito que corresponda.

La reforma electoral impactó en el sistema de partidos, tan es así que a partir de su implementación de 713 partidos de distrito que había la cifra disminuyó a 500.

Sin embargo, es importante tener presente que de las caducidades decretadas la mitad aproximadamente corresponden a causales ya establecidas en el régimen de partidos políticos, con especial referencia a la vuelta en vigencia del inc. “c” del art. 50 que había sido derogado por la ley 25.611 y reestablecido por la 26.191.

II. Sistema de elecciones primarias

Las elecciones primarias han sido vistas como un “mecanismo de operativización”⁴ de la demanda de mayor transparencia y de participación en el sistema político⁵.

Ya en el año 1971 el entrañable profesor Alberto Spota resaltaba la necesidad de adoptar en nuestra legislación el sistema de elecciones primarias, dado que “para [que] el estado de derecho tenga futuro real en el mundo de nuestro tiempo, resulta inexcusable superar el problema de los enquistamientos de las dirigencias partidarias, en las cúspides decisorias de los partidos políticos”⁶.

Nuestro sistema de elecciones primarias -comúnmente denominadas PASO a raíz de la denominación utilizada en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo- adoptado por la ley 26.571 es el tipo transversal o sábana, dado que todos los ciudadanos podrán votar a cualquiera de los precandidatos de cualquiera de los partidos contendientes el mismo día y acto electoral. El cuerpo electoral llamado a votar a sus representantes acude primero a las urnas para preseleccionar a los candidatos partidarios, eligiendo entre los distintos precandidatos con un voto por categoría de cargos.

A su vez, se prevé la obligatoriedad del voto, como rige en la elección general (art. 19, 1° párr.). A este respecto, la ley dispone incluso que “[p]ara las elecciones primarias se utilizará el mismo padrón que para la elección general

3 El Fallo CNE 3997/08 ya había establecido el requisito de la fotocopia del documento a fin de hacer efectiva la fiscalización por parte del juez contenida en el art. 23 inc. “b” de la ley.

4 Zovatto, Daniel, “La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000”, Publicado en la Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct. 2001), Caracas.

5 En igual sentido ver Mustapic, Ana María, “Ventajas y desventajas de las internas abiertas”, Seminario sobre Reforma Política, Vicepresidencia de la Nación - Ministerio del Interior, Rosario, 29 de abril de 2000.

6 Spota, Alberto Antonio, “Elecciones primarias abiertas obligatorias y simultáneas”, La Ley, T. 1990-D, Sec. doctrina, pág. 762.

en el que constarán las personas que cumplan 18 años de edad a partir del día de la elección general” (art. 23, 2° párr.), es decir, los jóvenes que tengan 17 años el día de la elección primaria podrán votar si cumplen la mayoría de edad antes o el mismo día de la elección general.

En el nuevo sistema, todas las agrupaciones políticas -partidos políticos, confederaciones o alianzas- que quieran competir en las elecciones generales deben obligatoriamente preseleccionar sus candidatos en la elección primaria, aunque tengan únicamente una precandidatura (art. 19) deben no obstante conseguir que sea votada por una cantidad mínima de ciudadanos (1,5% del total de votos válidos emitidos en el distrito) para que pueda participar en los comicios generales, modificándose así el criterio del sistema anterior⁷ que autorizaba a las agrupaciones a proclamar una “lista única” -generalmente acordada en la cúpula partidaria- y evadir, así, su participación en el acto electoral.

Vale aclarar que tanto las confederaciones que tienen carácter permanente como las alianzas electorales que son transitorias deben ser re-

conocidas por la Justicia Nacional Electoral 60 días antes de la elección primaria (arts. 10 y 10 bis, ley 23.298 y modif.). Sólo podrán concurrir a las elecciones generales las alianzas y confederaciones que se hayan presentado así a las primarias, no admitiéndose alianzas y confederaciones posteriores.

En cuanto a las alianzas electorales se permite que los partidos de distrito que no formen parte de un partido nacional puedan integrar una alianza con al menos un partido político nacional (art. 10, ley 23.298). En este punto, el nuevo régimen no recepcionó la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral (Fallo 3110/03, entre muchos otros).

Por otra parte, la ley establece un sistema de avales para presentar las precandidaturas (art. 21, ley 26.571), señalando, a su vez, que ningún afiliado podrá avalar más de una lista.

Con relación a los requisitos que deben reunir los precandidatos se establece que deben ser los mismos que para ser candidatos en las elecciones generales tanto de capacidad electoral como de elegibilidad establecidos en la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de Partidos Políticos, el CNE y respetar -en la constitución de las listas- la cuota de género conforme la ley 24.012 y su decreto reglamentario 1246/00 (art. 26, ley 26.571).

Al respecto, la reforma incorporó al art. 33 de la ley 23.298 una nueva condición de inelegibilidad para las personas “con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hecho de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves a los derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983” (inc. f), “aún cuando la resolución judicial no fuere susceptible de ejecución” (inc. g).

Establece también que los partidos no podrán registrar candidatos a cargos públicos electivos

“Ya en 1971 el entrañable profesor Alberto Spota resaltaba la necesidad de adoptar en nuestra legislación el sistema de elecciones primarias, dado que “para [que] el estado de derecho tenga futuro real en el mundo de nuestro tiempo, resulta inexcusable superar el problema de los enquistamientos de las dirigencias partidarias, en las cúspides decisorias de los partidos políticos.”

⁷ Ley 25.611, derogada por Ley 26.191.

para las elecciones nacionales en violación a ello (art. cit., inc. g), bajo pena de perder su personalidad política (art. 50, inc. g), dado que lo incorporó como una causal de caducidad.

Otra de las innovaciones es la identificación de las agrupaciones políticas mediante el uso de colores en las boletas, tanto en las elecciones primarias (donde cada lista interna tendrá el mismo color) como en las generales, ello con la finalidad de no confundir al elector en torno a su preferencia electoral.

Además, es dable señalar que las mesas receptoras de votos a partir de los comicios del 2011 son mixtas (art. 41, CEN), es decir mujeres y varones votan en la misma mesa.

Las autoridades de mesa serán las mismas tanto para las primarias como para las elecciones generales (art. 39, ley 26.571). Al respecto, el art. 75 bis del Código Electoral Nacional incorporó el Registro Público de Postulantes a Autoridades de Mesa, iniciativa desarrollada con anterioridad por la Cámara Nacional Electoral (Acordadas CNE 129/08 y 49/09) producto del *"alto porcentaje de electores que rehusaron desempeñar la indeclinable indelegable responsabilidad cívica de actor como autoridad de mesa en las elecciones llevada a cabo en el año 2007"* (Ac. CNE 129/08).

III. Financiamiento y campaña electoral

En este tema la reforma modificó el Título III de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (n° 26.215), el Capítulo IV bis del Código Electoral Nacional en torno a las campañas electorales, e incorporó normas en tal sentido en la ley de elecciones primarias.

Entre las innovaciones de mayor envergadura se encuentra lo referente a que la publicidad electoral será contratada por el Estado. El nuevo sistema prohíbe a las agrupaciones políticas y sus candidatos, por sí o por terceros, contratar -tanto para las elecciones primarias como



para las generales- espacios en emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción y pone a cargo de la Dirección Nacional Electoral su distribución (arts. 34 y 35, ley 26.571 y arts. 43 a 43 nonies, CEN)⁸.

Consecuentemente con la modificación incorporada a la ley de financiamiento, el 14 de abril de 2011 se dictó el decreto reglamentario n° 445/2011 en cuanto al régimen de asignación y distribución de espacios para anuncios de campaña electoral en servicios de comunicación audiovisual.

Por otra parte, con relación al financiamiento público de campañas se aumenta el aporte para la impresión de boletas ya que del equivalente a una boleta por elector pasó a una y media en el caso de la elección general (art. 35, ley 26.215), mientras que en la primarias se le otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una boleta por elector (art. 32, 2° párr., ley 26.571).

⁸ El decreto reglamentario 445/2011 establece como será la distribución.

También se modificaron los parámetros de distribución del aporte público tanto para las elecciones generales como para la primarias, en las que el monto a distribuir entre las agrupaciones políticas que presenten candidaturas será el equivalente al 50 % del que les corresponderá por aporte de campaña para las elecciones generales (art. 32, ley 26.571) y las agrupaciones políticas los distribuirán entre las listas de precandidatos oficializados en partes iguales (art. cit.).

En cuanto al límite de gastos de campaña, en las elecciones generales cada categoría de una agrupación política *“no podrán superar, la suma resultante al multiplicar el número de electores habilitados, por un (1) módulo electoral de acuerdo al valor establecido en la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo”* (art. 45, ley 26.215) y en las primarias las agrupaciones políticas *“no pueden superar el [...] (50%) del límite de gastos de campaña para las elecciones generales”* (art. 33, ley 26.571).

Entre las innovaciones se destaca la adopción del recurso directo ante la Cámara Nacional Electoral como remedio judicial expedito -art. 71 bis, ley 26.215- de *“[l]as resoluciones de la Dirección Nacional Electoral [...] tanto para las elecciones primarias como para las elecciones generales, sobre distribución o asignación a las agrupaciones políticas de aportes públicos o espacios de publicidad electoral”*.

Por su parte, se prohíbe que las personas jurídicas contribuyan al financiamiento de

las campañas (art. 44 bis, último párr., ley 26.215).

La campaña electoral para primarias abarcará 30 días, de los cuales solo 20 serán para la publicidad audiovisual y finaliza 48 horas antes del inicio del acto eleccionario (art. 31, ley 26.571). En la elección general el plazo se reduce a 35 días -antes estaba fijado en 90 días para la elección presidencial y 60 para las legislativas- (art. 64 bis, CEN) al igual que la duración de la publicidad electoral en medios televisivos, radiales y gráficos que de 32 días ahora son 25 (art. 64 ter, CEN).

Paralelamente, respecto a la publicidad de los actos de gobierno durante la campaña electoral, la modificación solo aumenta de 7 a 15 días la prohibición de aquellos actos que pudieran *“promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.”* (art. 64 quáter, CEN).

Finalmente, entre otra de las novedades incorporadas se encuentra la creación del Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión en el que deberán inscribirse *“[a]quellas empresas que deseen hacer públicas por cualquier medio encuestas de opinión, o prestar servicios a las agrupaciones políticas, o a terceros, durante la campaña electoral por cualquier medio de comunicación”* (art. 44 ter., ley 26.215), las que no se encuentren inscriptas en dicho Registro *“no podrán difundir por ningún medio, trabajos de sondeo o encuestas de opinión, durante el período de campaña electoral”* (art. cit.).



El rol del municipio en el desarrollo y la integración

Pablo María Garat¹



Introducción

El tema de la integración obviamente se encuentra vinculado con el proceso asociacionista de los estados que caracteriza a las relaciones internacionales en distintas partes del mundo y por el cual se ha planteado un nuevo modo de relación (y aún de organización político-institucional) que conmueve profundamente al Estado Nación tradicional y condiciona definitivamente cualquier análisis geopolítico o económico en la actualidad.

Al mismo tiempo, numerosos especialistas se plantean si no nos encontramos ante una nueva utopía inmersa en el esquema

de la globalización que se presenta como el dominante en el mundo a partir de 1989 (si es que puede aceptarse este año, ya casi paradigmático, como la referencia de un cambio de era para la humanidad).

Creemos que, en realidad, nos encontramos ante un tema nuevo pero muy "antiguo". En efecto, y como veremos, no se trata sino de una nueva formulación de la vieja cuestión acerca de cómo asegurar la *unidad en la diversidad* tanto en el sentido del bien común como en orden a políticas de pretendida dominación internacional, según se trate de la intención que mueve a sus promotores.

¹ Presidente honorario de la Fundación Civildad. Especialista en Derecho Constitucional.

Los municipios y la cuestión regional

La región, la vida regional, constituyen una dimensión vital del hombre en sociedad y expresan fundamentalmente la relación social, cultural y económica espontánea de comunidades histórica y políticamente consolidadas: el municipio; la provincia; el Estado Nacional.

Así, la región expresa particularmente un modo de relación esencial en el marco del federalismo de cooperación y concertación.

Desde esta perspectiva, la región configura el ámbito decisivo para fortalecer las partes, lo diverso, desde lo pequeño a lo más complejo, por aplicación del principio de subsidiariedad, convergiendo hacia lo uno, respetando las libertades locales y contribuyendo a la realización del bien común.

En otro sentido la región se presenta como una realidad natural de *homogeneidad interna* localizada en un medio *heterogéneo*. Esto resulta evidente en la *región intermunicipal, zona o comarca*.

Como se señala en el Documento de la Secretaría General del Consejo Federal de Inversiones "*Nuevas claves para el federalismo*"²: "*La región no se agota en lo interprovincial, sino que este mecanismo de integración es aplicable a nivel de comunidades o municipios, tanto en los aspectos públicos como privados...*"

Las regiones cambian a través del tiempo su delimitación natural. Como todo hecho vital la región es dinámica.

La evolución del transporte y las comunicaciones más el alto impacto de la innovación tecnológica contribuyen a ello.

Sin embargo, como realidad es permanente ya que expresa un inevitable ámbito de relación político socio-económico y cultural.

La delimitación regional más que un problema técnico constituye un desafío político archi-

"(...) no se trata sino de una nueva formulación de la vieja cuestión acerca de cómo asegurar la unidad en la diversidad tanto en el sentido del bien común como en orden a políticas de pretendida dominación internacional..."

tectónico para alcanzar el justo equilibrio. Es difícil y compleja.

Lo es como la vida misma, pero que los límites naturales de la región varíen constantemente no puede llevar a concluir en su inexistencia. Porque la vida regional es expresión de la vida en sociedad, donde se entremezclan los vínculos de la sangre y los de la tierra.

Desde siempre, la región implica integración y ésta requiere equilibrio, el cual, a su vez, exige solidez en lo propio para asegurar la justicia en la relación integrativa.

El *municipio*, realidad primaria, configurará expansivamente la *región intermunicipal*. Estas y las provincias, como realidades superiores se concertarán en *grandes regiones* las que, a su vez, buscarán un equilibrio en el contexto nacional.

Cuando el marco regional es de carácter *supranacional*, la integración supone más que en ningún caso la coherencia y solidez interna como requisito indispensable para el éxito del proceso asociativo, en este caso, sin mengua de los intereses plurales propios de una organización federal.

En el contexto regional el municipio con ejercicio de su autonomía plena tiene un rol esencial. Es el sujeto primario del proceso de concertación que caracteriza a la región misma.

Expuesto lo anterior, diremos que considerar

2 *Nuevas claves para el federalismo*, Consejo Federal de Inversiones. Documentos de la Secretaría General. Buenos Aires, abril de 1996. pág. 32.

al *municipio* en la región supone en primer término tratar de echar luz acerca del concepto mismo de *descentralización*.

Si por *descentralización* se entiende *delegar* poder de decisión y *asignar* capacidad de desarrollo propio, evidentemente también es posible “crear” y “planificar” la región como un ámbito donde, a través de dicha “descentralización”, se distribuyen y asignan arbitrariamente, desde un “centro”, los roles y funciones territoriales.

Ahora bien, si por descentralización entendemos reconocer *derecho a la decisión* para ordenar y promover un modo propio de desarrollo sociopolítico y económico, por parte de municipios, provincias y regiones el enfoque es totalmente diverso.

Los municipios en el proceso de integración regional del Mercosur

Como también se expresa en el citado documento del CFI³: “La región no se agota en lo interprovincial (ni en lo intermunicipal)... y trascendiendo las nociones habituales de nación y soberanía, compone los grandes espacios económicos donde se insertan actualmente los países más desarrollados... (Así) nuestro país forma parte del Tratado del MERCOSUR (Asunción, año 1991) que constituye un avance notable para la consolidación de la integración latinoamericana... Este ámbito regional que crea el MERCOSUR abarca, a su vez, otros ámbitos regionales de distinto tipo: regiones fronterizas binacionales y regiones internas de cada estado parte (interestadales o locales). Los diversos escenarios regionales que se han descrito y el orden de magnitud de cuestiones y sistemas que contienen no constituyen sólo un problema de escalas de lo regional, sino que significan sistemas de interacción o redes cada vez más complejos y abarcativos que incluyen diferentes niveles de actores, actividades y funciones.”

Ahora bien cuando hablamos de integración regional *supranacional* encontramos dos tipos de municipios:

- a) Los ubicados en áreas de frontera con los países vinculados.
- b) Los ubicados en otras provincias.

Respecto de los segundos, los efectos generalmente son indirectos y se vinculan con las políticas macroeconómicas nacionales que se ajustan en función de la integración.

Los primeros, en cambio, plantean una mayor complejidad de análisis.

En efecto, en primer lugar existen siempre relaciones previas, también de carácter *regional*, entre municipios de los diversos países involucrados en áreas de frontera. Dichas relaciones se verán siempre afectadas, en sentido negativo o positivo, por el mismo proceso de integración, según como sea encarado.

En segundo lugar, son precisamente los municipios ubicados en dichas áreas los que exhiben primariamente las asimetrías típicas de estos procesos de integración y, por lo tanto, toda



³ Ídem anterior, pág. 32.



corrección de ellas supone recuperar los equilibrios primeramente donde las mismas se producen.

De esta manera, el municipio en área o en zona de frontera debiera asumir el rol más activo, con el apoyo de los niveles superiores, en las políticas que tiendan a compensar las asimetrías emergentes.

Otra vez observamos que es *desde* el municipio pero *con* la provincia y el Gobierno Federal, que conviene encarar cuestiones tan complejas como las que se plantean en el marco de integración comunitaria.

Aplicando todo lo anterior al caso particular del MERCOSUR y teniendo en cuenta las características de éste tenemos que, en primer término, ellas implican:

a) La libre circulación de los bienes, los servicios y los factores productivos entre los países signatarios.

b) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados o agrupamientos de Estados.

c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes.

d) El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes a fin de lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

De estos objetivos comunitarios citados, tres de ellos implican directa o indirectamente un rol de importancia para el municipio:

a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos que impacta particularmente (a favor o en contra) de los municipios ubicados en áreas de frontera de los Estados Partes.

b) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

“(...) el municipio en área o en zona de frontera debiera asumir el rol más activo, con el apoyo de los niveles superiores, en las políticas que tiendan a compensar las asimetrías emergentes.”

c) La armonización legislativa (especialmente en materia tributaria), supone que previamente se ha consolidado, conforme a nuestra organización federal, el proceso adecuado de coordinación fiscal y económica entre el Gobierno Federal, las Provincias y los Municipios.

Las asimetrías a eliminar en esos casos se relacionan íntimamente con las estructuras económicas y financieras nacionales las que, a su vez, presentan hoy el desafío de la integración federal y la superación de los desequilibrios internos.

Considerando todo ello, resulta obvio que los municipios se verán directa o indirectamente involucrados en todo proceso de integración regional aún cuando éste se limite, como es el caso, a la constitución de un Mercado Común.

En tal sentido, debemos reiterar, como conclusión en este punto, que los dos aspectos que adquieren en la cuestión la mayor relevancia son:

1. El rol activo del municipio en los procesos de integración regional supranacional no debe prescindir del contexto y la participación provincial y nacional. Esto en salvaguarda de la integridad de los intereses federales.
2. Las políticas y acuerdos concretados por el Gobierno Federal con los demás Estados Partes supone la participación previa de Provincias y Municipios en el diseño de aquellas en el nivel federal, previendo los efectos directos e indirectos de las re-

laciones en el contexto internacional comunitario sobre todas las jurisdicciones de la organización federal.

En particular, por las implicancias sobre nuestras economías regionales, hay un extenso campo para un rol creciente del municipio como polo de desarrollo local y ámbito primario para alcanzar los equilibrios necesarios previos a la superación de las asimetrías propias del proceso de integración regional en el MERCOSUR.

En este aspecto recomendamos especialmente profundizar un estudio acerca del rol de las *ciudades intermedias* en Provincias que forman parte de las áreas de frontera.

Una reflexión final

Debemos insistir: la integración supone fortalecer la unidad en el respeto a la diversidad.

Supone también acentuar la solidaridad en el ejercicio de la libertad.

La integración es solidaridad desde el reconocimiento y respeto de lo propio del otro.

La integración es, así, lo opuesto a la disociación o al totalitarismo. Por el contrario es falsa cuando supone la disolución de lo propia identidad, local o nacional.

El proceso de integración encuentra naturalmente en el municipio, dentro de la provincia y la región intranacional, la base de todo auténtico proceso de integración supranacional que, respetando el arraigo local y la identidad nacional, asegure esa nueva relación, más allá de nuestras fronteras que, en el caso de Iberoamérica, en gran medida nos devuelve a la perspectiva histórica de San Martín y Bolívar.

La función del Estado en materia de transporte urbano

Arturo D. Abriani¹



Aunque en sentido amplio ambos términos son similares, hemos preferido hablar de **función** en lugar de rol; y de **Estado** en lugar de sector público. Ello permite, en nuestra opinión, indicar de antemano una definición o, más modestamente proponer una tesis según habremos de ver.

Preferimos el término **función** en la medida en que indica el desempeño de una actividad propia de algo, el modo de acción como ese algo cumple su propósito. El rol-el papel- en cambio, no es

inherente al actor; éste lo recibe, le es asignado, puede no asumirlo.

Al mismo tiempo hablamos de **Estado** y no de sector público, para sugerir un enfoque que trascienda el marco económico, puesto que el transporte urbano afecta la vía urbana como un todo. Y al utilizar el término **Estado**, aludimos a la autoridad pública en sus distintos niveles. Básicamente, a aquella que constitucionalmente posee en nuestro país el poder de policía: el municipio. Pero no descartamos a la autoridad provincial ni, como veremos, al gobierno nacional.

¹ Profesor Titular Consulto y ex - Profesor de Planeamiento del Transporte, Facultad de Ingeniería, UBA.

“(...) al utilizar la expresión función del Estado, nuestra intención es partir del reconocimiento inicial de una actividad o responsabilidad en la materia, propia de la autoridad pública.”



En síntesis, al utilizar la expresión función del Estado, nuestra intención es partir del reconocimiento inicial de una actividad o responsabilidad en la materia, propia de la autoridad pública. Desarrollaremos estas afirmaciones, pero cabe primero una fundamentación general.

A nuestro juicio existen tres cuestiones básicas:

- I. La relación entre transporte urbano y crecimiento;
- II. La importancia de la accesibilidad para la vida del hombre, y
- III. El impacto del transporte urbano sobre el medio social y físico de la ciudad.

Vamos a referirnos brevemente a los dos primeros aspectos, para luego detenernos algo más en el tercero.

La relación del transporte con el tamaño, la forma y la estructura urbana, es decisiva. Basta con el estudio comparado de los procesos de expansión urbana y la evaluación de la tecnología o el desarrollo de las redes de transporte urbano, desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días, para comprobarlo. En realidad, el transporte se ha convertido en el gran inductor del desarrollo urbano, el principal modelador de la ciudad. Es por ello que se requiere subordinarlo al planeamiento estratégico urbano.

“(...) Básicamente el problema de la relación transporte / ambiente urbano, radica hoy en la transformación de la vía pública urbana en mera *infraestructura de transporte*, hecho que es, por otra parte, una de las notas que caracterizan a la ciudad contemporánea.”

El planeamiento y la configuración de un esquema básico de movilidad – el sistema troncal de transporte de una ciudad – presupone entonces el desempeño de una función pública previa – a la cual debe ajustarse e integrarse – que genéricamente denominamos urbanismo o planeamiento y control urbano, dirigido al logro de un desarrollo urbano armónico, orientadora del crecimiento y la evolución.

El segundo aspecto se refiere a la importancia de la accesibilidad urbana. El habitante de la ciudad contemporánea necesita del transporte – le es en realidad imprescindible- para desempeñar sus actividades cotidianas para vivir como tal: **trabajo, educación, compras, ocio y esparcimiento**, términos que caracterizan los motivos de viaje en el planeamiento del trans-

porte, son en realidad los diversos componentes de la vida urbana, en los cuales el hecho del transporte está siempre presente para la gran mayoría de las personas. Tal necesidad de transporte se satisface mediante la provisión de accesibilidad – vinculaciones entre las diversas locaciones de las actividades- y la autoridad pública debe procurar que esa accesibilidad sea provista y se distribuya de manera armoniosa y equitativa, tanto en términos de cobertura geográfica del área urbana, cuanto social.

Al mismo tiempo, la accesibilidad debe promoverse sin deteriorar la calidad del medio social y físico, tema éste que constituye el tercer grupo de razones determinantes, en nuestra opinión, de la existencia de una responsabilidad pública en materia de transporte urbano, y en el cual vamos a detenernos, como ya adelantamos. Básicamente el problema de la relación transporte / ambiente urbano, radica hoy en la transformación de la vía pública urbana en mera *infraestructura de transporte*, hecho que es, por otra parte, una de las notas que caracterizan a la ciudad contemporánea.

Dicha transformación, ocurrida gradualmente a partir de la ciudad barroca, con su énfasis sobre la circulación de rodados, se aceleró en el último medio siglo merced al auge del automotor y aparece hoy como algo casi natural, aceptable o, en todo caso, inevitable.

La inexistencia o imposibilidad de uso de los ámbitos públicos para las actividades y relaciones comunitarias es una de las diferencias más notables que se aprecian al confrontar la ciudad moderna con la ciudad clásica, medieval y barroca, cuyas vías –junto con las plazas y demás lugares públicos- formaban parte de la vida religiosa, política y social de la ciudad, además de servir a su actividad económica y a la circulación.

Vías sacras –presentes en la ciudad clásica desde el rito de su fundación-, ágora, *fórum*, conformaban junto con los diversos tipos de calles un conjunto de espacios públicos, ámbito de actividades religiosas, políticas, así como de las simples relacio-





nes de vecindad, de reunión y conversación cotidiana de los vecinos. Eran el espacio donde la persona en tanto ciudadano se insertaba en el *populus*, integrándose naturalmente a una realidad sacro-política viva y orgánica.

Las calles de toda ciudad *antigua* eran el lugar propicio y natural para los encuentros casuales propios de la vecindad, las procesiones con las imágenes de los santos, los desfiles de las corporaciones y hermandades en las fiestas de los

“(...) Puede decirse sintetizando que las vías urbanas eran, en el pasado, vías de comunicación en el más amplio sentido de la expresión.”

patronos de oficios y barrios. Calles y plazas eran asimismo escenario de ejecuciones y castigos públicos, y se animaban con toda clase de fiestas, espectáculos y diversiones populares, danzas, trovadores y juglares; albergaban también representaciones teatrales religiosas y profanas.

Puede decirse sintetizando que las vías urbanas eran, en el pasado, vías de comunicación en el más amplio sentido de la expresión. Este papel lo destaca el mismo término latino *via-ae*, o la palabra *vici*, que designaba las calles específicamente urbanas, sustantivos unidos por la misma raíz a términos tales como *vicinia-ae* y *vicinitas-atis*: vecindad, vecinos, vecindario.

Reparemos por otra parte, en que las expresiones de **tránsito** y **transporte** se vinculan con el verbo latino *transporto*, que significa llevar, y con el verbo *transeo*: pasar, alcanzar un lugar, pasar en silencio.

En las ciudades modernas las calles son *infraestructura de transporte* y, como tal, canales para el tránsito automotor, patrimonio de los vehículos. Estos generan riesgos, intimidación y demoras a los peatones; ruidos, humos, gases y olores, separación y división, vibraciones, intrusión visual, efectos residuales (manchas, etc.), en fin, todo cuanto en la literatura técnica especializada se engloba bajo el denominador común de *efectos ambientales negativos del tránsito* –desde que, no hace mucho, se comenzó a prestarles atención–.

“(…) En las ciudades modernas las calles son infraestructura de transporte y, como tal, canales para el tránsito automotor.”



Las plazas, perdido su carácter, transformadas a su vez en parques y valoradas sólo en tanto que *espacios verdes*, son también a menudo amputadas, aisladas, afeadas, en aras de la circulación o el estacionamiento. Ya no son –en la gran ciudad y aun en las ciudades menores y pueblos– ágora, foro ni *piazza*.

Es interesante citar aquí un texto de Bertrand de Jouvenel, publicado bajo el título de *Tránsito y Democracia*, en el ensayo “*La terre est petite*”, de la obra *Arcadie, essai de le Mieux Vivre*.

“El tránsito intenso arruina las bases históricas de la democracia. Los diálogos mantenidos de puerta a puerta, tomando el fresco de la tarde, las conversaciones naci-

das de los encuentros que ocurren en la calle, el agrupamiento natural en la esquina, que se formaliza en reunión sobre una plaza, tales son los medios naturales de constitución de la “opinión”. Aquello que “los pasillos” son para un parlamento, son las calles para el “parlamento del pueblo”; y aquello que la sala de sesiones es para el parlamento, es la plaza para el parlamento del pueblo”. La formación espontánea de un “sentimiento público”, es decir, aquella en la cual todos pueden intervenir igualmente e intervienen de hecho según la intensidad de su sentimiento, depende de la disponibilidad de calles y plazas para ese efecto. Ahora, el tránsito ha expulsado al pueblo de las calles y plazas: éstas son lugares donde no se puede ya más conversar y discutir a gusto, donde ya no se puede formar el sentimiento público. Es este un fenómeno político de una gran importancia. Valoriza en extremo los medios de difusión de una opinión que se desarrolla enteramente en otra parte, de los cuales los más poderosos son sin ninguna duda la radio y la televisión. Los únicos lugares donde de allí en adelante se puede formar una opinión en la base son los lugares de trabajo, donde los hombres se reúnen en gran número, y por consiguiente la formación del sentimiento colectivo tiene un

“(…) existen razones generales para justificar una función estatal relativa al transporte urbano.

Dicha función debe atender a la integración desarrollo urbano/ transporte; debe procurar que la población urbana disponga de la accesibilidad necesaria, y que ésta se alcance sin el deterioro del medio físico y social, para lo cual la variable ambiental, en su sentido más amplio, debe incorporarse al proceso de toma de decisiones sobre transporte urbano.”

fundamento profesional, pero no es ya un sentimiento público basado en la vecindad.

La formación de una “voluntad del pueblo” es un fenómeno que suponía la disponibilidad de las calles, donde sus elementos nacen, y de una gran plaza hacia la cual estas convergen. Este fenómeno no puede producirse más desde que el ciudadano es expulsado de las calles y plazas por los automóviles.

Pero, por otra parte, en estas nuevas condiciones no puede aún ni existir “pueblo” en el sentido moral de la palabra.

El populus, en efecto, es el conjunto de hombres que, teniendo entre sí una relación habitual, se sienten en cierto modo una gran familia.”²

En síntesis: convertir la vía pública, exclusivamente, en infraestructura de transporte implica deteriorar la vida urbana, el sentido de comunidad, las relaciones de vecindad.

Recapitulando lo expuesto en esta primera parte, podemos sostener entonces que existen razones generales para justificar una función estatal relativa al transporte urbano.

Dicha función debe atender a la integración desarrollo urbano / transporte; debe procurar que la población urbana disponga de la accesibilidad necesaria, y que ésta se alcance sin el deterioro del medio físico y social, para lo cual la variable ambiental, en su sentido más am-



plio, debe incorporarse al proceso de toma de decisiones sobre transporte urbano.

En la siguiente entrega para “Civilidad” trataremos de analizar los aspectos principales del ejercicio de esa función considerando dos temas, que cabe distinguir y separar para el análisis, pero que son en rigor complementarios y deben responder a una concepción integral en cuanto a fines y medios: en primer lugar, el **planeamiento**; luego, la **regulación**.

2 Jouvenel, Bertrand de, “La terre est petite” en *Arcadie, essais sur le Mieux Vivre. Futurible S.D., Paris 1970.*



Fundación Civilidad

El DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA DE LA FUNDACIÓN CIVILIDAD estudia, investiga y desarrolla proyectos en las diversas áreas de gobierno considerando los aspectos político-institucional, de organización administrativa, legislativo, de planeamiento, finanzas, educación y salud pública, desarrollo local y regional, urbanismo, medio ambiente, sistemas de vivienda, obras y servicios públicos y desarrollo tecnológico, entre otros.

Con base en los mismos la FUNDACIÓN CIVILIDAD ofrece sus Programas de Cooperación y Asistencia Técnica a los gobiernos municipales y provinciales, como también a los organismos regionales que lo requieran.

Este servicio incluye las siguientes tareas:

- Promover un enfoque diferente del Gobierno y su Administración y el Desarrollo Local y Regional en línea con las distintas áreas temáticas.
- Promover y apoyar la ejecución integral de programas de transformación del gobierno y la administración local como experiencia ejemplar.
- Promover una mejor utilización de los recursos tecnológicos en el marco de dichos programas respecto de los municipios en sí mismos y en su relación con la Provincia de la que forman parte al servicio de las relaciones intergubernamentales y la integración de las políticas de gobierno.
- Promover la integración de las instituciones intermedias en estas reformas asegurando los procesos de participación sectorial en el desarrollo local y regional.

Todo ello a partir de los siguientes fundamentos:

- Concepción de la autonomía municipal, el desarrollo local y regional y la gestión de gobierno como elementos necesariamente asociados entre sí y como factor de integración para las relaciones intermunicipales y de los municipios con la Provincia en el marco del Federalismo.
- Fortalecimiento del proceso de toma de decisiones (reforma de la gestión de gobierno), que le asegure consistencia al sistema administrativo de mérito, eficiencia y alta productividad del gasto público (transformación administrativa).
- Apoyo y difusión del reconocimiento actuación del gobierno municipal como promotor del desarrollo local y regional, especialmente como gestor del fortalecimiento de las PyMEs para el sostenimiento del empleo y crecimiento local y regional.
- Desarrollo de nuevas soluciones que atiendan las necesidades del sector público local, con pleno aprovechamiento de la tecnología existente. Realización de relevamientos de municipios y Provincias que podrían constituir el ámbito adecuado para el desarrollo de experiencias "piloto" ejemplares.

PARA UNA CONCIENCIA FEDERAL

El Municipio es el resultado de un proceso ascendente que va congregando familias y no una participación descendente del poder del Estado.

La primera justificación del Municipio es la histórica. La historia deja constancia de que el primer intento de superar los límites familiares fue el Municipio.

El Municipio es sociedad natural y no una reproducción a escala reducida del Estado Central.

El Municipio tiene derecho a organizarse, a proyectar hacia el exterior su unidad interior; a darse un poder municipal, un gobierno que lo rija.

El Municipio debe poseer sus bienes propios y debe administrarse por sí mismo.

El Municipio posee el derecho de asociación, que es la condición previa para que pueda ejercer el deber de cooperación.

**EN ESTA CAMPAÑA, MÁS DEL 40%
DEL ÁREA SEMBRADA DEL PAÍS, FUE
REALIZADA CON NUESTRAS SEMILLAS.**

NIDERA PRIMERO.

EN SOJA

Primeros en introducir Sojas RR con resistencia a Glifosato que permitieron una revolución en la productividad de Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay.

EN TRIGO

Primeros en incorporar Trigos con genética francesa en el país.

EN MAÍZ

Primeros en introducir los Super Maíces: híbridos simples de alto rendimiento.

EN GIRASOL

Primeros en crear y lanzar la tecnología CL Plus, con el primer híbrido del mundo: el Paraíso 1000 CL Plus.

EN SORGO

Primeros en introducir el Sorgo Blanco en el país y la región.



Vida Municipal, Provincial y Regional

1

Ampliación Urbana, Contribución por Mejoras y Plusvalía en Trenque Lauquen.

Un problema eminentemente político de las últimas décadas es la desigualdad habitacional consecuente de un mercado inmobiliario librado a su propia lógica, merced a la falta de iniciativa del Estado para su regulación. Esta cuestión se traduce en el territorio en pequeños islotes de riqueza rodeados de grandes bolsones de pobreza, en la acumulación y cercado de las tierras más aptas por parte de los sectores acomodados y, sobre todo, en la escasez de tierras y de soluciones habitacionales padecida por la mayor parte de la población. Dicho de otro modo, la especulación inmobiliaria trae como consecuencia el reparto del territorio según una lógica eminentemente privada.

La inacción del Estado (y la asociación de los sucesivos gobiernos con la especulación inmobiliaria), sin embargo, tiene excepciones. El gobierno local de Trenque Lauquen, mirando los problemas consecuentes de la explosión demográfica en su casco urbano, en el año 2007 creó la secretaría de Infraestructura y Planificación e ideó dos políticas complementarias para regular la posesión de la tierra y poner un freno a la especulación inmobiliaria que impedía cumplir con el objetivo de la “casa propia”.

Por un lado la Ampliación Urbana, pensada durante la última gestión del intendente municipal

Jorge Barrachia como ciudad satélite y, luego de un proceso de discusión y consenso, continuada a instancias del intendente Raul Feito y del Secretario de Obras y Servicio Públicos José Carabelli como ampliación del casco urbano hacia el norte. Este proceso ha sido planteado con el objetivo de la compra de 200 ha. de tierra rural lindante con el ejido urbano y en manos de propietarios privados, de las cuales en los primeros dos años y medio la municipalidad adquirió 90 ha. El mismo ha sido realizado con recursos procedentes tanto del gobierno nacional como del provincial y también con recursos propios, provenientes de la Contribución por Mejoras que será explicada a continuación. La tierra rural, en manos de la municipalidad, es transformada en tierra urbana mediante el establecimiento de un colector cloacal, la realización de pavimentos y de cordón cuneta, el tendido de la red eléctrica y la instalación de luminarias, la realización de un canal pluvial y el movimiento de suelos. La venta de las parcelas urbanizadas a un precio social permite generar recursos que, a su vez, sirven para la realización de soluciones habitacionales para los sectores populares. La municipalidad, de este modo, se convierte en un actor de peso en la regulación del mercado inmobiliario.

Ahora bien, el proceso de Ampliación Urbana es fortalecido por la Contribución por Mejoras y la Plusvalía. ¿En qué consisten? En que los propietarios de las chacras y quintas aledañas al casco urbano son posibilitados en orden a transformar la tierra rural que poseen en tierra urbana, recibiendo además el beneficio de diversas obras de mejoramiento realizadas por la municipalidad que permiten la realización de los correspondientes loteos. A cambio, deben pagar a la municipalidad con un 12% de la tierra poseída. El principio que guía esta acción está sustentado en que “Es contrario a la justicia social y a los mínimos principios éticos y jurídicos que el propietario de la tierra recupere para sí la totalidad de aquellas rentas que no se derivan de su esfuerzo y trabajo

propio, sino del esfuerzo de la colectividad". El paso siguiente es la adquisición de parcelas para la construcción de viviendas sociales o para su venta a un precio sensiblemente inferior al que marca la especulación inmobiliaria. La consecuencia de todo esto es la presión sobre el mercado tendiente a la baja del precio de la tierra y de los bienes inmuebles, que permite a una franja mayor de la población el acceso a este tipo de propiedad.

versidad Nacional de Córdoba para la realización de un censo de la actividad económica de esa ciudad capital. El objetivo fundamental es saber qué, cuánto y dónde se produce en el municipio, la cantidad de empleo que genera cada actividad, y cómo funcionan los encadenamientos productivos. Los funcionarios locales aclaran que esta encuesta no tiene fines tributarios sino que apunta a conocer la dinámica propia de la economía real para poder planificar el desarrollo económico de la ciudad y decidir los lineamientos de la planificación urbana.

En el micro y macrocentro de la ciudad, tanto como en el sector colindante con éste último –denominado ronda urbana– se censará la totalidad de la actividad productiva. En el resto de la ciudad, se realizará un censo de las actividades industrial, comercial y de servicios en aquellos lugares en los que se concentra la actividad, mientras que en los sectores no censados directamente se efectuará una estimación de proporciones.

Economía real en Córdoba.

Una dificultad fundamental con la que se topan los equipos de gobierno de las ciudades modernas es la carencia de información sistematizada y actualizada que permita tomar decisiones en base a un diagnóstico certero. Los problemas complejos de las grandes urbes no se solucionan a partir de intuiciones geniales sino con un conocimiento acabado de la realidad sobre la que se opera. Esta afirmación vale para cada una de las áreas de gobierno pero aparece como una de las grandes deudas pendientes de los organismos públicos en la Argentina. Las encuestas sobre los asuntos que verdaderamente importan son caras y no tienen aplicación directa sobre los fines electorales que usualmente persigue la política vernácula.

Esto ha sido entendido por el gobierno municipal de la ciudad de Córdoba, que ha celebrado un contrato con el Instituto de Censo y Demografía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Uni-



¿Por qué conviene, especialmente, conocer el desempeño económico de cada uno de los sectores en el territorio? Porque la actividad económica productiva no se ordena a sí misma sino que requiere de la aplicación de diversas regulaciones del Estado que sirven a la armonización de diversos intereses. Pero, como se ha dicho, éste último no puede cumplir acabadamente con su función sin las herramientas que son precisas para el caso. En este sentido, el área de Desarrollo Económico de la municipalidad volverá a publicar una guía de Córdoba en cifras, que reúne toda la información demográfica, social, cultural y de infraestructura urbana disponible sobre la ciudad. Este instrumento había sido generado en 1995, pero sería discontinuado ese mismo año.

3

Tratamiento de Residuos en Laprida.

Una cuestión común a los gobiernos municipales es el sistema de recolección y la disposición final de los RSU. Esta materia, no sólo es una componente de peso cada vez que se debe elaborar el presupuesto municipal sino, sobre todo, constituye un elemento de singular trascendencia para la elaboración de una política ambiental a mediano y largo plazo. Huelga decir que son excepcionales los casos de los municipios que buscan soluciones más allá de la recolección en tiempo y forma y la disposición de los residuos en un relleno sanitario elaborado a tal efecto. Uno de esos contados casos es el distrito de Laprida.

La intervención del gobierno local se sustenta en

el Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU). Este sistema implica una serie de acciones tendientes a la disposición final de la menor cantidad de residuos posible. Ahora bien, estas acciones tienen su inicio en las campañas de concientización en orden a evitar la producción de residuos evitables, y a la separación de los producidos, para su posterior tratamiento y eventual reutilización. Los funcionarios del gobierno de Laprida insisten en que la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos inaugurada en 1991, durante la gestión del intendente Alfredo Gabriel Irigoien, significa sólo una parte de un proceso que es mucho más complejo. En este sentido, las mencionadas campañas de concientización, realizadas en las diversas instituciones educativas del distrito, constituyen una política permanente. El trabajo en la Planta es facilitado por la separación previa de los desechos, realizada por los vecinos y por la recolección diferenciada. Una vez realizado el traslado hacia el lugar en donde el material ha de ser tratado, se realiza la apertura de bolsas, la diferenciación de los elementos orgánicos e inorgánicos y la separación pormenorizada de todos los residuos inorgánicos que pueden ser reutilizados y que, por lo tanto, no serán destinados a la disposición final.

Laprida produce seis toneladas diarias de residuos, aproximadamente. Sin embargo, gracias a una política ambiental mantenida en el tiempo, el porcentaje de residuos reutilizados bajo diversas formas es muy alto. Sólo el 25% de los residuos son arrojados en el relleno sanitario. La más básica separación de elementos orgánicos e inorgánicos permite reducir los desechos en un 50% y reutilizar en forma de compost el material orgánico que se descompone en menos de un año, y que es destinado al relleno de espacios verdes públicos.

La Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos, desde su inauguración, es un foco de atracción provincial, nacional y aún internacional, de acuerdo a la innovación que significa a más de veinte años de su construcción.



Proyecto de capitalización para pequeños productores vitivinícolas.

La Corporación Vitivinícola Argentina ha emprendido un proyecto conjunto con el BID para el fortalecimiento de los pequeños productores del sector vitivinícola, a partir del diagnóstico de que éstos conforman el eslabón más débil de la cadena del vino. En efecto, la producción de la uva es la actividad menos rentable de la mencionada cadena y la brecha tiende a favorecer a los sectores ligados a la comercialización. Este proceso trae aparejada una serie de fenómenos que exceden lo puramente económico y que determinan una tendencia hacia la descapitalización de este grupo, hacia el envejecimiento de la población rural y hacia la migración rural urbana.

Los intentos de solución económica tradicional para los sectores menos rentables están guiados por la ayuda financiera directa hacia los grupos mencionados. Sin embargo, como es obvio, este tipo de recetas se encuentra signado por el cor-

to plazo, porque no balancea la tendencia hacia una mayor rentabilidad que tienen los eslabones comerciales de las cadenas productivas. La ayuda financiera siempre termina trasladándose hacia arriba porque los sectores menos rentables son absorbidos por aquellos que logran una mayor participación en el precio del producto final.

Es por ello que los equipos técnicos de la COVIAR idearon un plan para asociar a los pequeños productores a la parte de la cadena en la que se encuentran las mayores ganancias. Una vez constituido un fondo de capitalización para el sector a partir de un préstamo otorgado por el BID, la parte que corresponde a los pequeños productores no se utiliza solamente para la incorporación de tecnología al cultivo de las viñas sino para el otorgamiento de un crédito blando al sector de la comercialización, a cambio de títulos para los primeros, que sirven al efecto de asociarlos al crecimiento del eslabón más rentable de la cadena.

Mediante este proyecto se busca el fortalecimiento de los pequeños productores a partir de la complementariedad con el sector comercial de la cadena vitivinícola. Los primeros no pueden establecer un proyecto de competencia contra un sector capitalizado, dinámico, con amplia inversión en el mercadeo, etc. La asociación a las ganancias que genera es mucho menos traumática y termina con la desinversión crónica de dicha parcialidad. Del mismo modo, el sector comercial se ve beneficiado por un crédito conveniente que, en ese nivel de juego, se transforma en un insumo crítico.



Normativa urbanística: un enfoque de acción local ¹

Elba L. Rodríguez ²



Una de las facultades importantes que las Cartas Orgánicas otorgan a los municipios de nuestras provincias, es la de organizar y reglamentar los usos y la ocupación del suelo urbano de sus respectivas localidades.

*"En virtud del poder de policía municipal y a semejanza del nacional y provincial, el municipio está facultado para imponer restricciones administrativas al dominio privado, en los casos en que ellas sólo tienen en cuenta el interés público, por aplicación de lo dispuesto en el art. 2611 del Código Civil. Estas restricciones, que apuntan contra el carácter absoluto del derecho de propiedad, constituyen el principal basamento de la planificación urbana"*³

Esta facultad de acción es una respuesta a la necesidad no siempre manifiesta de algunos municipios en los cuales la falta de normas urbanísticas propias les ha llevado a adoptar las existentes en otras ciudades, que por lo general no son las más adecuadas pues no contemplan las particularidades físicas ni sociales de aquéllas.

En la actualidad, el concepto de desarrollo sustentable ha echado raíces en el quehacer de los técnicos, profesionales y funcionarios que se ocupan del manejo de esas áreas urbanas. Es por ello que el enfoque con el cual se encara la formulación de estas normas urbanas ha de requerir que se aborde a partir de una cuidadosa planificación de las ciudades, puesto que establecer normas y regulaciones del suelo constituye la etapa de instrumentación de una propuesta de desarrollo urbano con previsiones de una futura evolución sustentable en el tiempo.

La redacción o elaboración de una normativa urbanística tiene al menos dos orígenes: puede estar estructurada como un Código de Planeamiento o de Ordenamiento Urbano, o bien como contenidos de una Ordenanza Municipal

¹ Una versión ampliada de este tema fue elaborada para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, en 2006, con la colaboración del Dr. Fabio Abeijón.

² Arquitecta. Planificadora Urbana y Regional. Especialista en políticas sociales.

³ Reinhold, Augusto, *Bases para la implementación de un sistema legal y de gestión para el ordenamiento territorial*, Bs. Aires, 1977.

de uso y ocupación del suelo, no basada en un plan urbano sino en un estudio parcial.

En ambos casos dicha normativa se fundamenta en dos aspectos concurrentes:

- Las limitaciones al dominio de la propiedad privada de los bienes inmuebles (terrenos y edificios), y
- La zonificación que se establece sobre el área urbana a considerar.

Ambos aspectos están indisolublemente unidos e interdependientes, de modo que la variación en la caracterización de las zonas permite la diferenciación de las normas previstas a aplicar.

Como toda norma que se intenta aplicar sobre el derecho de propiedad, tan arraigado en nuestra sociedad al punto de estar garantizado en nuestra Constitución Nacional (art.17), su gestión exige una cuidadosa elaboración. Esta debe estar basada en un exhaustivo análisis urbano que prevea la mayor cantidad de contingencias posibles, y en la aplicación de criterios orientadores para la acción municipal.

Estos criterios deberán propiciar el desarrollo armónico de la ciudad en cuestión, con el objetivo primordial de lograr en etapas sucesivas, una mejora considerable en la calidad de vida que ha de ofrecer el hábitat urbano.

Las Restricciones al dominio

La Restricción es una de las limitaciones al dominio, y afecta al carácter **absoluto** del mismo. De alguna manera, las restricciones al dominio "son condiciones de su ejercicio"⁴; se imponen al uso y goce de la propiedad por la necesidad de adecuarla al interés de la comunidad. El propietario debe soportarla en tanto no existe sacrificio particular o especial ya que la Restricción es una norma general que todos los propietarios sufren en igual medida.

"(...) el enfoque con el cual se encara la formulación de estas normas urbanas ha de requerir que se aborde a partir de una cuidadosa planificación de las ciudades..."

Es importante señalar las diferencias entre las restricciones impuestas por razones de vecindad que legisla el Código Civil, de las que se establecen en interés público, que se rigen por el Derecho Administrativo y están sometidas al orden local de las provincias (art. 104 y 105 de la Constitución Nacional).

En efecto, las restricciones se establecen para que el derecho de propiedad no resulte incompatible con determinados intereses públicos; delimitan el contenido jurídico y económico en función social, contribuyendo a la higiene, seguridad, moralidad y estética pública. Es decir, que *la Restricción se fundó en el principio de solidaridad o en la ampliación del poder de policía*; no genera ningún desmembramiento del derecho del propietario, por lo cual no es indemnizable.

Esta condición de generalidad y su ejecutoriedad constituyen sus caracteres esenciales; el carácter de generalidad es definitorio de la Restricción. Las limitaciones que se imponen singularmente no son realmente restricciones sino **servidumbres o expropiaciones**⁵. La ejecutoriedad también es inmediata por ser ejercicio del poder de policía que no requiere vía judicial. Por otra parte, son imprescriptibles, es decir que no se extinguen por el "no uso".

No obstante, todo propietario puede ejercer el recurso de "inconstitucionalidad", éste es siempre procedente porque **la Restricción debe demostrarse como necesaria y de interés pú-**

⁴ Bielsa, *Derecho Administrativo*, citado por M. A. Berçaitz en *Problemas jurídicos del Urbanismo*.

⁵ A su vez, la **servidumbre** y la **expropiación** constituyen las otras dos limitaciones al dominio, la primera de ellas afecta el carácter **exclusivo** del derecho de propiedad, y la segunda afecta el carácter de **perpetuo** de ese derecho. Recordemos que la definición de los caracteres del dominio es que "el derecho de propiedad es absoluto, exclusivo y perpetuo".

blico, de allí la importancia de definir una adecuada zonificación.

Las Restricciones imponen al derecho de propiedad obligaciones de:

no hacer: ej.: No edificar el retiro de frente o de fondo; no sobrepasar una altura determinada en el edificio.

dejar hacer: ej.: Permitir la colocación de señales viales, elementos de iluminación, cableado público.

hacer: ej.: Adoptar y colocar medidas de seguridad contra incendio; mantener un perfil arquitectónico al frente de las construcciones (este último excepcionalmente, como en los casos de preservación patrimonial).

Existe una diferencia entre la mera Restricción y las que se imponen por la legislación urbanística, a través de la zonificación. La simple Restricción de dejar colocar cables o señales es muy diferente de las reglamentaciones urbanísticas que surgen como resultado de una zonificación y un plan urbano, a través del cual se proyecta el futuro desarrollo de una ciudad.

La Zonificación

La zonificación de una ciudad se desprende de la estructura urbana propuesta en el Plan Urbano (ya sea Estratégico, de Desarrollo, de Ordenamiento, etc.).

De esta manera se cuenta con una base razonable de definición de zonas susceptibles de recibir restricciones al dominio que, como bien señala Berçaitz **"constituye la base del urbanismo"**⁶.

Esta zonificación así definida, caracteriza las distintas zonas de uso y ocupación del suelo a partir de la estructura urbana existente, pero atendiendo a la propuesta de la imagen futura de la ciudad, lo que orienta la transformación paulatina de la misma a través de las sucesivas etapas de consolidación y modificación de la trama urbana, acompañando al crecimiento y evolución de su población.

"(...)la Restricción se fundó en el principio de solidaridad o en la ampliación del poder de policía; no genera ningún desmembramiento del derecho del propietario, por lo cual no es indemnizable."

Esto es así en cuanto establece una previa caracterización del ejido urbano en áreas con ciertas condiciones de homogeneidad: por su trama urbana y grados de densidad de ocupación del suelo, destino y estado de la edificación, niveles de prestación de servicios públicos y equipamiento comunitario, características físicas del emplazamiento.

Esta partición de la ciudad en zonas o distritos garantiza la generalidad de la norma, con un sentido de razonabilidad, en función de condiciones semejantes de los inmuebles que han de recibir limitaciones similares, siempre tendiendo a asegurar mejores niveles de calidad de vida urbana: más horas diarias de asoleamiento, menos contaminación, más fluidez y seguridad en las circulaciones, etc.

Es una herramienta efectiva en cuanto es un medio para lograr un fin ulterior; su relevancia deriva del hecho de ser una de las variables más significativos del planeamiento urbano pues interviene tanto en las etapas de análisis y diagnóstico como en la de propuesta, a partir de la cual genera el ordenamiento de la codificación de las restricciones zonales diferenciadas.

Una zonificación bien planteada respeta la identidad morfológica y social de las unidades barriales, a fin de posibilitar una mejor interacción social entre sus habitantes (agrupados espontáneamente en asociaciones vecinales o comerciales de intereses comunes) y las autoridades, funcionarios y técnicos municipales, facilitando un mayor consenso para las normas y acciones a adoptar en el planeamiento de la ciudad.

6 Berçaitz, Miguel A., *Problemas jurídicos del Urbanismo*

En estas condiciones, una zonificación contribuye a conformar y consolidar las áreas urbanas bajo las características y peculiaridades de cada sociedad; por lo cual se necesita un cierto lapso para que esa consolidación tenga lugar, para que las expectativas de desenvolvimiento (precio de la tierra urbana, costos de infraestructura, construcciones, etc.) se apoyen en una cierta estabilidad que asegure a la población la permanencia del efecto de sus decisiones y previsiones.

Al mismo tiempo -y este es quizá el aspecto dificultoso- se requiere que esa zonificación permita la evolución de la ciudad, que no sea un marco excesivamente rígido aunque sí un marco de referencia que asegure condiciones urbano-ambientales correctas y respete derechos de propiedad y vecindad.

El código urbano como instrumento de acción municipal

Un Código o una Ordenanza de Planeamiento Urbano debería basarse siempre en un Plan de Desarrollo o de Ordenamiento Urbano, de modo que la normativa codificada tuviera una fundamentación casi inobjetable respecto del interés público y las conveniencias de aplicación de sus restricciones al dominio.

Con este enfoque, el resultado ha de ser un valioso instrumento de acción municipal para las autoridades y funcionarios responsables del manejo de la ciudad, o al menos del destino de sus espacios físicos.

A través de una caracterización de áreas homogéneas, el Código establece limitaciones al dominio de los inmuebles, que prevén *el futuro completamiento de las parcelas urbanas vacantes, la transformación de las ya construidas y la incorporación de nuevas tierras a urbanizar.*

Estas limitaciones (restricciones) que se aplican a partir de una zonificación, abarcan diversos

“(...) Una zonificación bien planteada respeta la identidad morfológica y social de las unidades barriales, a fin de posibilitar una mejor interacción social entre sus habitantes y las autoridades, funcionarios y técnicos municipales, facilitando un mayor consenso para las normas y acciones a adoptar en el planeamiento de la ciudad.”

aspectos que se agrupan en tres parámetros principales: subdivisión de la tierra (en manzanas y lotes), uso del suelo y ocupación del suelo. A través de ellos se define todo lo que puede realizarse en una parcela (unidad indivisa de suelo urbano): qué volumen se puede construir dentro de ciertos márgenes de alturas y retiros, y luego, qué uso puede dársele para habilitar dicha construcción.

Quedan así definidas áreas con densidades de relativa homogeneidad que permiten organizar la prestación de servicios públicos y programar los tendidos de redes de infraestructura con una mayor racionalidad, así también como la organización del tránsito y transporte urbano de acuerdo con los movimientos espontáneos de traslado de la población, sobre la red vial existente y proyectada.

Este completamiento paulatino, "consecuencia de innumerables pequeñas decisiones individuales"⁷ es precisamente el que produce el *crecimiento orgánico* de la ciudad, reflejando la personalidad del grupo social que la habi-

⁷ Gombrich, Ernst H., *The beauty of old towns*, Cambridge, Mass. 1960



ta, su cultura, su concepción estética y su nivel económico. Tan diferente de los grandes conjuntos que han "nacido de golpe" como señala Alexander Misterlich⁸.

Una estructura normativa recomendable

Si bien no es conveniente generalizar demasiado en temas urbanísticos que debieran adaptarse a cada ciudad en particular, vale el intento de plantear algunas consideraciones comunes a los aspectos susceptibles de aplicar normas, a saber:

1º: ¿Cuáles son los elementos principales que se normatizan?

Teniendo como base la zonificación que surge preferentemente como parte integrante de un Plan Urbano, digamos que es necesario normatizar tres elementos esenciales:

a) *La subdivisión del suelo*: a través de fijar las dimensiones de manzanas, parcelas y calles, se establece la trama subyacente sobre la cual va a apoyarse todo el desarrollo físico de la ciudad, ya sea como expansión del área urbana existente, como completamiento de los vacíos actuales y como densificación de las áreas ya ocupadas.

b) *La ocupación del suelo*: la determina-

ción de densidades promedio que se logran a través de fijar factores de ocupación de suelo (FOS) y total (FOT) así como alturas máximas y retiros, permiten adecuar distintos tipos de tejido urbano que respondan a características urbanas locales para cada ciudad en especial. Obviamente, estas normas de ocupación deben ser coherentes con la subdivisión del suelo en cada zona.

c) *Los usos del suelo*: es decir el destino que se le dará a todos y cada uno de los edificios existentes y a construir, de acuerdo con la zona en la cual se ubican, y que también deberán ser coherentes con las normas de ocupación y subdivisión.

2º: ¿Qué otros elementos complementarios puede requerir una codificación? Menciona algunos que resultan de utilidad, común a muchas ciudades, independientemente de su tamaño:

a) *Definiciones y normas generales*: las primeras son necesarias para alcanzar una mejor comprensión del alcance de los términos utilizados, por ejemplo: qué se entiende por "uso predominante", "uso condicionado", "comercio minorista básico", "reserva urbana", "área central", etc.

Las segundas constituyen todas aquellas normas que por ser de aplicación en todo el ejido urbano pueden ser agrupadas por tema y tratadas al comienzo, por ejemplo: "previsiones en calles a ensanchar", "determinación del pulmón de manzana", "incremento del FOT por englobamiento de lotes", etc.

b) *Delimitación de zonas y nomenclatura*: aclaración necesaria para poder identificar las zonas fácilmente y entender su forma de delimitación, ya sea por ejes de calles o por frente de calles.

c) *Cuadro de usos*: es una forma práctica de sintetizar los usos permitidos, condicionados o prohibidos, especialmente para los que demandan habilitaciones de actividad comercial o industrial, por los controles propios que requiere cada una de ellas.

⁸ "Tesis sobre el futuro de la ciudad", Alianza Editorial, 1977.

“(...) Este completamiento paulatino, “consecuencia de innumerables pequeñas decisiones individuales” es precisamente el que produce el crecimiento orgánico de la ciudad, reflejando la personalidad del grupo social que la habita, su cultura, su concepción estética y su nivel económico.”

d) Grilla de zonas: cuadro resumen en el cual se sintetizan los principales parámetros que identifican a cada zona.

3º: ¿Qué otras normas pueden acompañar al cuerpo principal del Código u Ordenanza de Planeamiento?

En este caso tiene mayor incidencia el tamaño demográfico así como las características morfológicas de cada ciudad, respecto a definir si pueden ser incluídas como anexos al Código u Ordenanza, o bien, cuando la envergadura de la ciudad lo justifique, pueden constituir codificaciones específicas y separadas.

a) Forestación: se refiere a la determinación de especies vegetales que los (propietarios) particulares deben incorporar en los sectores viales (calles y avenidas) que correspondan, en concordancia con los tipos de aceras que se reglamenten por zona.

b) Iluminación: si bien en líneas generales este tema corresponde a obra pública, como muchas de estas obras se hacen por medio de cooperativas o diversas asociaciones privadas, es conveniente que estén previstos y reglamentados los distintos tipos de luminarias en espacios y vía pública que, por otra parte, deben ser compatibilizados con la arborización, para no ocasionar dificultades técnicas en su instalación.

c) Publicidad: en los espacios y vía públicos; reglamenta las normas de dimensión, características específicas y localización de los elementos habituales de publicidad al frente de locales, edificios en general, carteles de refugios (paradas de transporte) aceras, áreas peatonales, etc. Deberán estar siempre controlados en su aspecto de **seguridad** respecto de los transeúntes (altura mínima de los elementos, tipo de materiales, recubrimientos, etc.)

4º: Cómo podría organizarse la codificación? Podríamos esbozar dos esquemas:

A/ por temas: consiste en desarrollar un articulado temático, por ejemplo:

1. subdivisiones: se detallan para cada zona los tipos y dimensiones adoptadas.

2. ocupación de suelo:

2.1 alturas

2.2 retiros en cada uno de los subtemas

2.3 fondo libre se especifican los parámetros

2.4 etc. para cada zona.

3. usos del suelo: igual criterio que en los anteriores

- **Ventajas de este sistema:** se pueden comparar fácilmente varias zonas en cuanto a sus normas, en caso de tener que elegir una localización específica, por ejemplo, ubicar un comercio determinado.

- **Desventajas:** cuando se trabaja para un proyecto en una zona elegida, es necesario recorrer todo el código u ordenanza para encontrar todas las reglamentaciones que hace falta consultar.

B/ por zonas: consiste en desarrollar un articulado por zona, para la cual se definen todos los parámetros de subdivisión, usos y ocupación del suelo.

- **Ventajas:** permite una consulta integral al propietario, al proyectista y al operador inmobiliario; también permite una rápida



actualización o modificación de las normas con sólo agregar una nueva "hoja de zona".

- Desventaja: es más complicada la comparación de zonas pero ello se soluciona con la "grilla de zonas" que se menciona en el punto 2° .d).

Una vez elegido el sistema que se prefiere emplear, podríamos organizar una codificación urbana de esta manera:

Capítulo 1- Introducción: donde se explica el alcance del mismo y su relación con el Plan Urbano si lo hubiere.

Capítulo 2- Definiciones: según se aclara en el punto 2° .a)

Capítulo 3- Normas generales: según se aclara en el punto 2° .a)

Capítulo 4- Delimitación de zonas y nomenclatura: según 2° .b)

Capítulo 5- Normas por zona: según puntos 1° .a) b) y c)

Anexos I, II, III: según se aclara en el punto 3° .a) b) y c).

El concepto de flexibilidad

El sentido del término "flexibilidad" en este contexto, es el de presentar soluciones alternativas al esquema tradicional de las codificaciones urbanísticas, que permitan obtener una mejor respuesta para adecuar los proyectos a

las normas vigentes en cada localidad. En muchos casos esa respuesta se refiere a situaciones no previstas en esas normas, imposibles de ser contemplados de antemano por su singularidad aparente.

Por otra parte, una de las metas a alcanzar a través de esta propuesta es la de reducir, y hasta anular, las denominadas excepciones, las eternas "solicitudes de excepción" con que se enfrentan tan a menudo las oficinas técnicas de planeamiento urbano municipales.

En la medida en que las normas reglamentarias se flexibilicen adecuadamente (esto es, mediante previsiones que no alteren los objetivos finales del Plan Urbano) se irán reduciendo al mínimo las ocasiones de negociación de las mencionadas excepciones, que llevan implícito el carácter de arbitrariedad e injusticia para los ciudadanos cumplidores de las normas establecidas

Cuando se elaboran estas normas alternativas se debe tener en cuenta muy especialmente el carácter de generalidad que requieren las restricciones al dominio, como se mencionara previamente. En estos casos el concepto de generalidad se cumple a veces respecto de la zona en la cual se encuentran, con lo cual se está en igualdad de condiciones respecto de las de una zonificación normal. Pero en otras circunstancias, la generalidad está dada por el área temática que abarca.

Aplicar la flexibilidad a los temas de uso del suelo es algo más difícil y no siempre conveniente, por cuanto es el origen de conflictos graves de incompatibilidad por molestias y degradación del medio ambiente. Si bien no pueden desecharse de antemano, merecen un estudio específico para cada lugar considerado.

En cuanto a los ejemplos sugeridos que se detallan a continuación, están referidos en su mayor parte, a problemas de ocupación de suelo, algunos de ellos derivados de subdivisiones y parcelamientos anteriores a la vigencia de las actuales normas.

Normas especiales: ejemplos sugeridos

Para que la experiencia profesional tenga algún efecto permanente dentro de su propia temática, es necesario que trascienda del nivel

“(…) Cuando se elaboran estas normas alternativas se debe tener en cuenta muy especialmente el carácter de generalidad que requieren las restricciones al dominio.”

individual y pueda ser compartida, discutida y, por qué no, adoptada por otros profesionales que la enriquezcan a través de sucesivas versiones de su aplicación.

La mayor parte de los ejemplos que se enumeran a continuación han sido utilizados en tres municipalidades, en sus respectivos planes de ordenamiento urbano: San Isidro (Pcia. de Buenos Aires), San Luis y Villa Mercedes (Pcia. de San Luis).

a. Urbanizaciones Especiales

El objetivo es el de posibilitar, a partir de fracciones mayores a 1 Ha, una solución más creativa, mejor adaptada al medio y que incluso puede ser más rentable que la solución tradicional de parcelar toda la manzana en lotes mínimos y realizar construcciones individuales. Es aplicable en áreas urbanas con fracciones aún sin amanzanar y lotear, y fracciones o manzanas que han quedado como baldíos aislados dentro de la trama urbana. Se generaliza su aplicación a cualquier zona.

a.1- variante para programas globales

Una extensión del concepto de U.E. (Urbanización Especial) podría facilitar la aplicación de programas (públicos, privados o mixtos) de regeneración urbana en cualquiera de sus modalidades: renovación, rehabilitación, reciclaje, recuperación urbanas, incluyendo la posibilidad de localizar planes de vivienda de interés social.

b. Edificios-torre en parcelas de escaso ancho

El objetivo es incentivar la ocupación del suelo con edificios de alta densidad en las zonas

que hayan sido planificadas con esa característica pero que cuentan con pocas fracciones de dimensiones suficientes para ello y con ocupación heterogénea de edificios bajos o antiguos con medianeras importantes. Entre las modalidades aconsejables se encuentran las siguientes:

b.1- compra de espacio aéreo

b.2- medianeras existentes

c. Galerías comerciales "tipo calle"

El objetivo es permitir una mayor variedad y creatividad en el diseño de algunos conjuntos comerciales que además de prestar un servicio

de equipamiento a la población pueden constituir un ámbito propicio para incentivar la vida comunitaria.

d. Nuevos amanzanamientos con calle peatonal

El objetivo de esta alternativa para subdividir manzanas es el de reducir el exceso de calles vehiculares, promoviendo las circulaciones peatonales que redundan en una mejor oportunidad para la interacción social, al tiempo que introducen una variante interesante en el diseño de algunas áreas urbanas.

e. Fondo libre en zonas de muy baja densidad

El objetivo es tener en cuenta que en estas zonas el concepto de "pulmón de manzana" tiene distintas características que en las zonas más densas en las que la edificación forma un anillo compacto que requiere necesariamente de ese pulmón para permitir la suficiente iluminación y ventilación de los locales.

En estas zonas se trata de cumplir con el FOS que asegure un amplio espacio libre.

f. Subdivisiones anteriores al Código u Ordenanza vigente

Cuando las nuevas restricciones no contemplan situaciones de hecho preexistentes a la fecha de sanción del nuevo Código, ya que muchas veces quedan subdivisiones anteriores con dimensiones menores a las nuevas normas, que no permiten cumplir con los retiros y factores de ocupación exigidos en la actualidad, el pro-



blema se resuelve aplicando las restricciones que coinciden con las subdivisiones existentes.

g. Precinto industrial

El objetivo es permitir la permanencia de algunos usos condicionados referidos a la actividad industrial cuando por sus características de instalación resulte dificultoso o poco conveniente, en el corto plazo, su reubicación en zonas normadas para uso industrial.

h. Ocupación del frente sobre calles a ensanchar

El objetivo es permitir que los propietarios puedan disponer de la superficie afectada por la futura expropiación, para ocuparla con construcciones (ampliación o refacción de la existente) hasta tanto se materialice el ensanche previsto.

Consideraciones finales

Los ejemplos sugeridos en el punto anterior tienen como finalidad solamente la de dar una idea aproximada de las múltiples posibilidades que tiene una codificación urbanística de aplicar sus normas con la flexibilidad suficiente como para promover un desarrollo físico más creativo de lo que habitualmente permiten algunas reglamentaciones rígidas

que toman el concepto de "restricción" en su sentido literal.

Si consideramos que el Derecho Municipal tiene como objetivo primordial garantizar los derechos individuales en función de lograr los mejores beneficios para la comunidad, parece razonable pensar que se puede optimizar la aplicación de las normas urbanísticas para darles un sentido positivo de "poder hacer" reduciendo las normas del "no se permite hacer".

Tal vez algunos de los ejemplos de esta propuesta puedan ser empleados únicamente en ciertas aglomeraciones pero no en todas. Sería deseable que estos pocos ejemplos dieran lugar a otras soluciones más imaginativas y mejor adaptadas a las necesidades de cada ciudad y a sus condiciones actuales: estado del parcelamiento, tejido urbano existente, estructura vial, áreas inaptas, etc. y a las previsiones que haya tomado en cuenta su propio plan urbano.

En la medida en que los instrumentos que se utilizan para implementar los planes se hagan más dinámicos y más fácilmente adaptables a la cambiante realidad urbana, sin por ello perder sus objetivos finales, más cerca se estará de que las propuestas de esos planes urbanos cuenten con el consenso y la buena receptividad de la población a la cual van dirigidas.

La ciudad, la casa y la calidad de vida ¹

Patricio H. Randle ²



El concepto de “calidad de vida” es un concepto elusivo. Se parece al de “desarrollo”. Ambos evitan la confrontación franca con los universales. Apelan a los valores que, como se sabe, son tan solo bienes formales. Hay como respeto humano a hablar del bien, de lo bueno y del mal, de lo malo.

Pero aún aceptado en sí mismo, tal cual como se nos presenta, la calidad de vida se parece más a una sumatoria que a una integral. Cuesta mucho, por eso, ser entendida como un todo. Y acaso es porque se trata no más que de una serie de indicadores presuntivamente vinculados entre sí.

De ahí que el principal problema de la calidad de vida no sea, como se suele decir por ahí, la dificultad de medir cada uno de esos indicadores de forma tal que representen realmente una totalidad. Porque la vida es una totalidad indivisible e intentar subdividirla –aunque sea como una hipótesis de trabajo– supone obstáculos insuperables.

El hombre moderno, habitante del “reino de la cantidad”³ que diría Guénon, piensa habitualmente más en la cantidad que en la calidad, lo que ya es de por sí criticable y por eso piensa también más en los medios que en los fines. Está impaciente por obtener los instrumentos pero duda de para qué los quiere. Pero todavía es mas grave que se proponga como objetivo –en el cual deposita muchas esperanzas– el medir la calidad, lo que no es muy disímil de pretender elegir los fines conforme a los medios que se dispone.

Por muy loables que sean los propósitos de elevar la calidad de vida, hay que tener cuidado de otro riesgo no menos serio. Es el de prefabricar los patrones de esa calidad, o, peor aún, hacerlos obligatorios. En este sentido hay que tener bien en claro que la mejor calidad de vida exige, como una premisa, una cierta dosis de espontaneidad, de libertad, de participación, de aquiescencia, de persuasión. En suma, es imposible de obtener sin pasar por el intermediario de la educación.

¹ Trabajo presentado al “Primer Simposio Latinoamericano sobre calidad de vida”, 12, 13 y 14 de agosto de 1985.

² Arquitecto. Especialista en urbanismo (CONICET)

³ Guénon, René, “El reino de la cantidad y los signos de los tiempos”, Madrid, 1976.

“(…) es obvio que no existe ninguna posibilidad de ponerse de acuerdo sobre el tema de la calidad de vida si no hay previamente un acuerdo sobre la cuestión de los fines de esa misma vida.”

La planificación moderna opina, por el contrario, que existen determinados objetivos deseables y que éstos pueden instrumentarse coactivamente pues la bondad de esos fines es indiscutible. Tal vez sea así, especialmente si nos referimos a la higiene física. Pero el problema no está en la bondad de cada uno de los objetivos parciales sino en el sistema de prioridades que se pretende imponer.

Es aquí donde surge la mayor de las dificultades. Porque si es complicado medir el grado de concreción de cada uno de los indicadores, es imposible hallar un orden absoluto de prioridades entre ellos. Imposible desde el punto de vista científico-teórico. Ya Popper dijo que era imposible, de una manera científica, elegir entre dos fines⁴. O sea que, por más que se escabulla la cuestión, es obvio que no existe ninguna posibilidad de ponerse de acuerdo sobre el tema de la calidad de vida si no hay previamente un acuerdo sobre la cuestión de los fines de esa misma vida.

Nuestra intransigencia en relativizar el tema no nos impide, sin embargo, buscar algunos puntos de confluencia aceptables para un buen número de gente. Pero nos ratificamos en la convicción de que sin ese marco de referencia mejor definido, la discusión sobre la calidad de vida pierde interés y hasta verdadera operatividad.

Recapitulemos fugazmente los orígenes del concepto. No hay ninguna duda de que es la

hipercivilización –el desproporcionado desarrollo de los medios, de los instrumentos, respecto de la claridad de los fines– lo que genera la noción de la calidad de vida. Cuando la vida era más sencilla, más natural, era impensable, era innecesario. Lo que sucede es que hemos perdido precisamente la calidad de la vida misma que es su naturalidad. La vida artificial es la primera causa de aquella nostalgia.

Por eso, el mejor remedio, en términos genéricos, es volver a la naturaleza de las cosas, a la esencia de la vida misma sin las desfiguraciones, las distorsiones creadas por el propio hombre. De una manera general diríase que el mejor medio consiste en apuntar a objetivos tales como:

1) *Dominar la técnica* en vez de ser dominado por ella. Esto es, principalmente, que aun cuando la mecánica puede tener un uso aceptable, no por ello mecanicemos lo que es de naturaleza orgánica: los horarios, el ejercicio del cuerpo, los modos de hábitat, la concepción de la misma ciudad.

2) *Atenuar el grado de concentración* a que nos ha llevado la suma y coordinación de esfuerzos y recursos que caracteriza nuestro tiempo que ha producido prodigios pero que ha centralizado innecesariamente, congestionando, las funciones humanas. Sin una descentralización del trabajo, de las ciudades, de la economía, es imposible mejorar sustancialmente la calidad de vida porque ese congestionamiento es la causa tal vez mayor de su desnaturalización.

3) *Desacelerar el ritmo de la vida urbana*. Porque si la tecnificación se traduce en un aumento de poderío humano, también es cierto que conlleva fatalmente una transferencia del “tempo” acelerado de la máquina a la esfera interior del hombre⁵. Y si la clave de la felicidad humana reside en la paz espiritual, es indudable entonces que la agitación, la prisa, la opresión de los plazos a que está sometido el hombre moderno, conspiran contra los fundamentos de un equilibrio interior.

4 Popper, Karl, “Utopía and violence” (*The Hibbert Journal*, 46; 1947/8).

5 Cfr. Pithod, Abelardo, *La contaminación ambiental*, Buenos Aires, OIKOS, 1979, págs. 173-84.

“(...) La calidad, como todas las cosas del espíritu, implica más que una acumulación, un completamiento.”

Vista la cuestión de esta manera, cabe preguntarse. ¿Es que queremos realmente elevar la calidad de vida? O, acaso, ¿queremos quedar bien con Dios y con el Diablo? ¿No estaremos esclavizados ya por las “ventajas” más indignas de la tecnificación? ¿Estamos dispuestos a aceptar que una verdadera calidad de vida puede estar opuesta a una cierta concepción del “confort moderno”? Porque si nos engañamos en este punto es inútil seguir...

Pero, además, hace falta otra distinción fundamental, retomando el hilo inicial. Y es ésta: la calidad debe entenderse no como una forma que se llena –más o menos- de algo que reputamos como deseable; no es cuestión de apilar cosas. Se trata de algo esencialmente diverso. La calidad, como todas las cosas del espíritu, implica más que una acumulación, un completamiento. No se trata de una función lineal sino de un sistema, de algo como lo que es el “cierre” de un balance, o mejor aún, de lo que es formación de la personalidad, en la cual no gravita el número de conocimientos sino su aptitud de interrelacionarse y dotar de virtudes al educando. Lo que se llama la educación perfectiva, porque perfecciona, completa, a la persona.

Pues así ocurre con el verdadero concepto de calidad de vida. Debe entenderse, no tanto como una serie de indicadores que cuanto mayor grado acusan mejor, sino como una armoniosa conjunción de bienes que como sucede en la música no interesa tanto la magnitud, o la intensidad sino el acuerdo entre ellas... para

lo cual, por lo demás, no hay una sola fórmula, sino probablemente miles.

Pero, ¿en dónde está la clave de ese *desideratum*, visto que no en una ecuación cuantitativa? La única respuesta es: en el descubrimiento del orden natural. Ese orden que hemos destruido, que hemos alterado, que hemos desfigurado, y que ahora debemos re-descubrir. Natural, no porque consista exclusivamente en el reino de la *physis*, sino natural en el sentido de que no lo hemos fabricado nosotros, sino que nos ha venido dado.

Es hora de que el hombre moderno recapacite sobre la raíz de su situación existencial que está allí. Nadie, sino él mismo, ha creado sus problemas. En consecuencia, conviene realzar, poner en su lugar, las cosas como son realmente, sin la desnaturalización a que las hemos sometido.

Por eso es grave malentendido el de confundir calidad de vida con un sustituto para las consecuencias no deseadas de la tecnología. Porque la verdadera calidad de vida no podría hallarse en las nuevas técnicas halladas



para corregir los errores de las viejas técnicas ya que esto es en un *corso e ricorso* de nunca acabar.

Lo que sucede es que el concepto de calidad de vida se superpone al de confort. Y el confort ha degenerado en la provisión de elementos para satisfacer necesidades artificiales que se podrían suprimir con una vida más natural.

Pongamos un ejemplo actual. El *non plus ultra* del confort hogareño es tener hoy instalado en la bañera un equipo para hidromasaje. La tentación es grande. Volveremos a nuestra casa tensionados después de una jornada de labor y, aparentemente, por este intermediario, el cuerpo se relaja y nos permite un mejor reposo; ¿para qué? Pues para volver a repetir la misma jornada agotadora al día siguiente.

Una cosa es que en la práctica estamos constreñidos a ese condicionamiento. Otro es que, según vivimos, así pensamos. O sea, que el hidromasaje sea considerado como un ingrediente de la calidad de vida. Y, así, subsidiariamente en todo.

Contra su genuina etimología –lo que hace fuerte– el *confort* se entiende modernamente como lo que hace a la vida más muelle, más fácil y, consecuentemente, al hombre más débil física y moralmente. Pero hay algo todavía peor y es que, como señaló una vez agudamente George Bernanos:

“En suma, este mundo no quiere otra cosa que el confort. Lo quiere cueste lo que cueste y, para engañarse a sí mismo y engañar a los demás, declara que este confort es precisamente la justicia.”⁶

Así, la calidad de vida se convertiría en una exigencia social, una suerte de *derecho* a la felicidad (los modernos han tomado por “derechos” los que en realidad son los dones de su propia naturaleza, de su modo de ser, sus atributos esenciales y no algo exterior que es necesario conquistar) como si la dicha no sólo fuese tipificada sino que técnicamente alcanzable, como si la vida buena fuese siempre la más cómoda o la versión vulgar de la “buena vida”.

Literalmente, calidad de vida debería significar otra cosa: una vida auténtica (adecuada al ser concreto que la vive), una vida virtuosa (orientada constantemente a lo que se considera mejor), una vida digna de ser vivida (no la representación de un rol ajeno).

Lamentablemente, cuando confort y calidad de vida restringen su alcance, inducen a multitud de gente a no ver otro sentido de las cosas.

No se puede hablar de la casa y menos de la ciudad sin estar en claro en la parte concep-



tual. Porque antes que poder valorar lo que la casa debe significar como el lugar donde deberíamos pasar la mayor parte de nuestro tiempo, el lugar preferido, el más importante de nuestra vida, sucede que todos esos valores están amenazados muy seriamente por una tabla que no los contiene así y que se difunde cada día más, consciente o inconscientemente.

Es un hecho que el hombre actual tiende a valorar más lo mobiliario que lo inmobiliario. La casa, la ciudad, no están al

tope de la lista. Antes está el dinero, las inversiones financieras, el automóvil, las vacaciones en diversos lugares sucesivamente, los adminículos (útiles verdaderamente o no y de vida, en general, efímera).

La casa ha perdido importancia. No se hace casi vida de hogar durante los días de trabajo y los fines de semana se hace necesario salir a tomar aire o a divertirse: a desviar la atención del mundo totalitario del trabajo aunque sea con más actividad en vez de descanso y ocio. Han desaparecido casi completamente tres partes de la casa sin las cuales nadie puede sentir holgura y plenitud en ella, a saber: el jardín, el taller doméstico y el depósito que nos permite guardar recuerdos, conservar herencias⁷. Por eso es que, como bien dice Gastón Bardet: “el primer elemento del confort es el espacio”. No el espacio vacío, sin uso, sino el espacio funcional. Pero sin él, con casas en las que prácticamente sólo se puede comer, higienizarse y dormir, no es posible hablar seriamente de confort, ni de calidad de vida.

Pretender sustituir el espacio por el equipamiento ya no parece convencer a nadie. La cama y la mesa abatible pueden ser una solución de emergencia pero realmente no constituyen una conquista. Tener aire acondicionado porque la aislación de los muros y el techo son deficientes, constituye una aberración. Cada vez se construye con estándar

⁶ Carta de abril de 1946 publicada por la “Société des Amis de Goerges Bemanos”, París, junio de 1950.

⁷ Bardet, Gastón, “Les racines du confort laïc et obligatoire” en *Temoignages*, n° XXXV, París, octubre de 1952, pág. 441.

“(...) una casa debe ser pensada como una ciudad en pequeño y una ciudad como una casa a lo grande.”

res más bajos; sin embargo, sube el nivel de sofisticación de la industria electrodoméstica como para disimulárnoslo.

Hay dos conquistas verdaderas de la arquitectura moderna, que, sin embargo, no son de las que están presentes en la mente de los arquitectos, de vanguardia de tendencia fuertemente estetizante: son la cocina y el baño. Bardet ha dicho, tal vez chocando a esos espíritus exquisitos, que verdaderamente la arquitectura ha entrado por la cocina y el baño. La prueba es que mucha gente pudiente prefiere construir sus casas con reminiscencias tradicionales pero en la cocina y en el baño exigen la última palabra. De donde se puede colegir que hay un doble patrón de calidad de vida: *moderna* para lo utilitario y *clásica* para el resto.

Pero, además, la casa tiene otras exigencias cualitativas. Una de ellas es, aparte del mencionado espacio, una cierta flexibilidad, posibilidad de cambio sino de ampliación; algo, en suma, que permita dejar la impronta personal de quien la habita. De allí que las casas y departamentos en serie, inspirados en la fabricación en cadena de la industria, pueden haber seducido cuando eran novedad y por ese puro y trivial motivo. Pero hoy, la opinión generalizada busca otra cosa que la máquina de vivir, o el prototipo perfecto. La vida, por demás condicionada, de la ciudad, reclama en el ámbito hogareño una válvula de escape a la imaginación, a la espontaneidad y, por encima de todo, busca su propia identidad desfigurada por el adocenamiento ambiental.

Otro tanto se puede decir de la ciudad. Las ciudades más modernas, más higiénicas, no son siempre las más apetecibles para vivir ni siquiera para visitar. La calidad de la vida urbana está compuesta de una serie de indicadores medibles, pero también de otros imponderables. La

mejor ciudad es siempre la más humana. Esto es, la que tiene vitalidad pero no por eso es desmesurada sino que retiene una escala humana. Lo importante, otra vez, es el modo como se combinan sus cualidades.

Camilo Sitte, pionero del urbanismo moderno, se pasó la vida tratando de poder contestar por qué las ciudades medievales, menos racionales, menos avanzadas técnicamente, retienen una belleza que el urbanista sistemático no ha podido igualar. Sin hallar la respuesta completa, Sitte vino a hallar como síntesis deseable el poder armonizar la espontaneidad de lo tradicional con la funcionalidad de lo racional. Y este principio es igualmente adecuado a la casa por aquello de que una casa debe ser pensada como una ciudad en pequeño y una ciudad como una casa a lo grande⁸.

Conclusión

Nuestros ediles deben replantearse el concepto de progreso usualmente tan simplificado. Hasta hace poco se ha creído que progreso era, indiscriminadamente, todo lo moderno. Ahora se sabe que lo supuestamente moderno ni es mejor por tal, ni suele ser tan moderno. Por ejemplo, se ha supuesto que las calles rectas eran absolutamente mejores que las que alternan la rectitud con las curvas suaves. Nada más falso.

La rectitud de una calle tiene una sola función que es la de permitir que los vehículos desarrollen mayor velocidad. Pero ¿es esto deseable en pleno entramado urbano? Ni siquiera el trazado de las autopistas privilegia grandes tramos rectos a causa de que la monotonía puede aumentar el cansancio del conductor o dejar que lo gane el sueño.

Tampoco se justifica la prolongación indefinida de las calles que atraviesan barrios residenciales para lograr lo cual se llegan a realizar costosas expropiaciones. Y todo ello ¿para qué? Una calle vecinal es preferible que no sea, ni larga, ni recta y que sirva su misión específica de actuar como distribuidor del tránsito domi-

⁸ Cfr. Randle, P. H., *El pensamiento urbanístico*, Buenos Aires, OIKOS, 1985, pág. 147.



quilosis. Así pues ocurre también cuando se dictan reglamentaciones muy precisas pero que han perdido su Norte. Inclusive, a veces, no se sabe cuál fue el propósito de la reglamentación originalmente... pero se sigue exigiendo.

No hay nada más opuesto a la calidad de vida urbana que la sumisión forzosa a normas rigurosamente racionalistas en la forma pero absolutamente irracionales en su espíritu. En semejante coyuntura, el habitante de las ciudades deja de sentirse prota-

ciliario, el cual debería verse en un colector mayor que cubra las necesidades de un sector más extenso y así sucesivamente hasta llegar a las rutas troncales.

Aquí no hay cuestión de moderno ni de antiguo. Se trata de inspirarse en la sabiduría del cuerpo humano, de la naturaleza física de un sistema hidrográfico que comienza con torrentes, se convierte en arroyos, que luego son afluentes de ríos cada vez más anchos hasta llegar al mar. Por eso el ancho de las calles no debe exagerarse sino graduarse en proporción a su función.

Esto no es otra cosa que la aplicación del principio general de subsidiaridad que dice: *Que lo que puede hacerse en una instancia inferior no la acapare la superior*. O, dicho de otro modo, que conforme al orden natural, a la naturaleza misma de las cosas, todas las acciones tendientes a un mismo fin se ordenen jerárquicamente. Cualquier otra cosa favorece o un "orden" rígido (que no funciona realmente) o un caos. O termina intentando aplicar el principio de igualdad a lo que deba ser diferente, lo cual es mucho peor que otorgar privilegios dentro de iguales.

Una verdadera calidad de vida urbana exige un orden funcional porque de todo orden meramente geométrico o racionalista deriva un gran gasto de energía inútil, cuando no produce an-

tagonista y, en el mejor de los casos, se lo coloca en la posición análoga a la de un inquilino frente a un propietario arbitrario... que ni siquiera escucha propuestas de mejorar la vivienda.

Si el ejercicio de la propiedad privada tiene un origen en el derecho natural y no fue el invento de ningún pensador, también el ejercicio de la ciudadanía –en su acepción más literal– exige un cierto grado de participación (explícita o implícita) al menos en el vecindario. Cuando las frías reglamentaciones exigen talar un árbol que puede ser hermoso (y que no podría "fabricarse" a voluntad) pero permiten a un propietario sustituir cercos vivos por muros de mampostería hay algo que no funciona. Es inútil hablar de ecologismo, o de urbanismo cuando los objetivos fundamentales que ellos persiguen son burdamente supeditados a la rigidez indiscriminada de reglamentos puramente burocráticos.

No hay otra salida, para proteger y mejorar la calidad de la vida urbana que fijar una política de fines lo más explícitos posibles para que, a su luz, pueda analizarse caso por caso cada situación. Toda legislación que pretenda eliminar la consideración de cada caso en función de principios orientadores que son el espíritu de las normas concluye por vaciarse de sentido y, por lo mismo, se vuelve en contra de su intención original.

El presupuesto y el programa general de gobierno en La Argentina

Incidencia en el sistema republicano de gobierno

Orlando Braceli¹



El **presupuesto público** es la principal herramienta de un gobierno de organización republicana, ya sea de corte presidencialista como parlamentario. Éste, se caracteriza por la descentralización del poder; constituye un sistema que distribuye horizontalmente el poder de decisión en tres grandes órganos: Poder Legislativo, cuya función es legislar y controlar, el Poder Ejecutivo, responsable de ejecutar el programa de general de gobierno y el Poder Judicial, responsable de dirimir los conflictos y velar por el cumplimiento de la ley.

Desde la óptica del Derecho el presupuesto es conocido como la “**ley de leyes**”, por diversos

motivos, entre los que sobresalen se destaca el de constituirse en un instrumento motorizador de leyes que directa o indirectamente afectan el proceso de asignación de recursos. Desde el punto de vista de la Economía, aun cuando no hay una coincidencia plena, se considera que la **función primaria** del presupuesto público es **asignar recursos públicos a todas las prestaciones que se desarrollan en el marco de un programa general de gobierno**.

Esta función la ha desempeñado a lo largo de la historia; sin embargo, por lo general, no ha satisfecho las condiciones de un proceso de asignación de recursos pleno, en el cual concurren

¹ Prof. Efectivo Finanzas Públicas FCE-UNCuyo. Ex – Ministro de Hacienda Prov. Mendoza

“(...) El presupuesto público en su doble concepción, estática y dinámica, es el único instrumento político que da posibilidades de evaluar integralmente la gestión de gobierno.”

básicamente tres elementos: las necesidades o carencias públicas, los bienes que las satisfacen y los bienes insumos requeridos para generar éstos. El proceso de asignación de recursos públicos no empieza y termina en el presupuesto público, el presupuesto público constituye una matriz de decisiones de asignación; la asignación real se concreta en la ejecución de éstas y se manifiesta en la registración contable. De ahí aparece la razón de que éste fenómeno deba analizarse desde un doble punto de vista: desde una **concepción estática**, coincidente con el momento de la decisión asignadora y en una **concepción dinámica**, que es aquella que vincula las instancias de decisión, ejecución de la decisión y evaluación; ésta última instancia debe generarse en el momento de la decisión, durante la ejecución y concluida ésta.

El presupuesto público en su doble concepción, estática y dinámica, es el **único instrumento político que da posibilidades de evaluar integralmente la gestión de gobierno**. Sin evaluación, difícilmente pueda haber una adecuada asignación de recursos; la **evaluación durante la ejecución (seguimiento)** constituye la base para conocer la **“marcha del programa de gobierno”** y es la que permite corregir y reasignar recursos, liberando éstos provenientes de cambio de prioridades o de inadecuadas relaciones insumo/producto; y por último, la **evaluación final**, constituye una instancia fundamental para analizar cómo se ejecutó el programageneral de gobierno, en otros términos evaluar la gestión.

Tanto la concepción desde el punto de vista del Derecho como de la Economía, tienen características integradoras y complementarias.

¿Qué debe contener el Programa General de Gobierno?

El PGG debe contener en forma explícita todas las prestaciones destinadas a satisfacer necesidades públicas, cualquiera sea su modalidad. Debe constituir un único documento, con independencia de las formas de financiamiento y funcionamiento, organización, campo del Derecho que lo regula, de manera de posibilitar una visión integral. La prestación originada en el bien común es la que determina la provisión pública (decisión), tanto para el caso de gerenciamiento público como en el gerenciamiento privado, donde la actividad pública se circunscribe al financiamiento, regulación/control.

¿Cuál es el rol que tiene el Parlamento en esta materia?

Al Parlamento le cabe la responsabilidad de intervenir en todas las instancias del ciclo de la gestión presupuestaria; son sus funciones naturales:

- En el **momento de la decisión** (evaluación estática), que precede a la asignación de recursos, el análisis y aprobación de las prestaciones públicas a las cuales se le asignan recursos (Art. 75 inc. 8 primera parte CN).
- En el **momento de la ejecución** (evaluación dinámica), le corresponde verificar si las políticas aprobadas se están cumpliendo o no, procurando identificar los desvíos, causas, medidas correctivas y responsables (Art. 101 CN).
- En el **momento de la evaluación final** (evaluación dinámica), su objetivo es analizar integralmente la ejecución de programa general de gobierno a partir de aprobar o rechazar la Cuenta de Inversión (Art. 75 inc. 8 segunda parte CN). La aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión, debiera equivaler a aprobar o desechar la “ejecución del programa general de gobierno” a partir de los establecido en el Art. 85 de la CN, cuando determina que la Auditoría General de la Nación (AGN) tendrá a su cargo el control de legalidad y gestión que servirá al Parlamento para expedirse sobre la Cuenta de Inversión.

¿Qué ha sucedido en Argentina?

A partir de 1992, se intentó dejar atrás una etapa donde el presupuesto, producto de muchos factores, en particular largos periodos inflacionarios e hiperinflacionarios, no tenía utilidad real. Desde la vigencia efectiva de la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156), se intenta dar un salto cualitativo, procurando pasar de la concepción de **Hacienda Erogativa**, que enfatizaba en lo que el gobierno “gasta” (naturaleza financiera) a la concepción de **Hacienda Productiva**, que busca resaltar lo que el gobierno “hace o produce”.

La CN de 1994, adopta esta última concepción del presupuesto al incorporar en su Art. 75 inc. 8 el concepto de “programa general de gobierno”, aunque lo circunscribe a la Administración Nacional, siendo ésta sólo una fracción del Sector Público Nacional.

Si bien ambas normas significaron un avance, éste no prosperó en el grado esperado por diversas razones, entre ellas, la ambigüedad semántica. Tal como lo plantea la CN 1994 y la Ley 24.156, el programa general de gobierno se limita sólo a una parte del accionar del Sector Público Nacional: lo que se ha dado en llamar “Administración Nacional”; en otros términos incluye sólo una porción del proceso de asignación de recursos. La CN de 1860, en este aspecto tenía un contenido más amplio, se refería a “... administración de la Nación”.

Existe un sin número de razones que han hecho que la buena intención de recuperar el presupuesto público y por ende potenciar el sistema republicano haya concluido en un debilitamiento del éste, a partir de generarse una fuerte concentración del poder en manos del órgano ejecutivo, que también afectó negativamente el sistema federal de gobierno. Todas las funciones legislativas, en particular las de naturaleza presupuestaria, se han visto debilitadas progresivamente. Esta situación se produce como consecuencia de múltiples causas y de diversa naturaleza (política, jurídica, cultural, metodológicas,...). En éste último caso, si los instrumentos de gestión presentan déficit, como por ejemplo, el incumplimiento de los tradicionales principios presupuestarios (en particular, los principios de unidad, univer-



sidad, certeza); se dificultan las posibilidades de participación, transparencia, el uso racional de los recursos, y en consecuencia se impide la evaluación integral del programa general de gobierno y de cada una de las prestaciones públicas.

Por razones de extensión, se desarrolla una de las causas que han impulsado al deterioro del sistema republicano y por ende la evaluación integral de la gestión pública: **la ausencia de un programa general de gobierno que cumpla los principios de unidad y universalidad en cada una de las instancias del ciclo de la gestión presupuestaria.**

Incidencia del incumplimiento sistemático de los principios presupuestarios de universalidad y unidad reformulados

La labor del Parlamento a partir de la Ley 24.156 ha sido irregular, imperfecta e incompleta; sólo se limitó, en las distintas instancias, a analizar una fracción del accionar público. Se ha carecido de una intervención integral, dirigida a evaluar, en los distintos momentos del ciclo de la gestión, todas las prestaciones públicas destinadas a satisfacer directamente necesidades públicas humanas (salud, educación,...) o indirectamente a través de aquellas destinadas a garantizar el funcionamiento del sistema (estabilidad, transparencia,...), en sus distintos niveles de consolidación.

El **todo** no deja margen para las excepciones que pueden promoverlos distintos tipos de clasificaciones. Las clasificaciones pueden desarrollarse sólo en el marco del accionar de **todo el Sector Público Nacional**; éste último debe constituir la materia que debe integrar el programa general

de gobierno y no una parte, como por ejemplo lo que se ha dado en llamar “Administración Nacional” (Art. 75 inc. 8 CN). El PEN puede discrecionalmente cambiar la composición de la Administración Nacional, agrandarla o achicarla, incorporando o excluyendo organismos y de esta forma cambiar la composición del presupuesto; por ejemplo, al cambiar el status jurídico de un organismo por ley o por simple decreto. Este tipo de delegación en el PEN constituye un atajo para disminuir la participación del Parlamento y cambiar conceptualmente el

programa general de gobierno.

Por razones diversas, se ha delegado en el órgano ejecutivo la posibilidad de manejar lo que integra o no la llamada “Administración Nacional” y por ende el Presupuesto Nacional sujeto a evaluación del Parlamento existe una porción importante y estratégica del accionar público que no se incluye en el mismo, su intervención solo se limita al “conocimiento del Congreso Nacional” y a nivel de agregados financieros (Art. 55 Ley 24.156).

EL PRESUPUESTO PUBLICO PARA EL CASO DEL SECTOR PÚBLICO

SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO								
Diferentes modalidades de ordenamiento - Finalidad - Función - Prestaciones políticas homogéneas (programas)	Administración Central	Organismos descentralizados	Organismos de Seguridad Social	Total Administración Nacional	Fondos Fiduciarios	Empresas y Sociedades del estado	Organismos autónomos	Las nuevas sociedades del Estado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Objetivos				sumatoria de 1 a 3				
Necesidad/Bien público final o instrumental cuantificado	Incluye lo que se ha dado en llamar “Presupuesto de la Administración Nacional”, que es lo que en principio trata el Congreso de la Nación. Este concepto ha tenido grandes cambios en cuanto a las organizaciones que lo integran o lo dejan de integrar, sin fundamentos sólidos. Esta situación imposibilita las comparaciones intertemporales. En esta categoría se incluyen todas las modalidades institucionales que expresan sus prestaciones en forma de programas y el esquema de financiamiento.				Esta categoría agrega al Presupuesto de la Administración Nacional para el Poder Ejecutivo Nacional el “Presupuesto Consolidado del Poder Ejecutivo Nacional”. En el Presupuesto Consolidado sólo se incluyen los Esquemas de financiamiento.			
	HOY: Esta porción representa el Presupuesto Nacional y tiene tratamiento legislativo.				Todo lo incluido en esta categoría es el Presupuesto del Poder Ejecutivo Nacional, sin expresarse en programas, otros términos no se conocen y no se desarrollan.			
Recursos asignados								

PROPUESTA: Los principios de unidad y universalidad en el marco de una Hacienda Productiva Plena. El Presupuesto Público debe contener todas las modalidades institucionales que afectan la asignación de recursos global. Cuando se

Si la materia que integra el presupuesto público es sólo una parte del accionar público, mal puede representar el programa general de gobierno que hace referencia el Art. 75 inc. 8 de la CN y por lo tanto, no se puede optimizar la asignación de recursos en el momento de la decisión y durante la ejecución.

Quedan excluidos organismos como el PAMI, la AFIP, YACIRETA, los fondos fiduciarios, los organismos vinculados al Sector Público Financiero, los gastos tributarios, las nuevas empresas públicas, etc. Algunos

interrogantes, ¿se puede discutir integralmente la política de salud, si no incluye el PAMI?, ¿se puede evaluar la política de percepción de recursos, sin incluir el órgano recaudador, la AFIP?, ¿se puede analizar la política energética sin YACIRETA o sin las centrales generadoras?, ¿se puede evaluar la política petrolera sin YPF?, ¿es posible evaluar los fondos fiduciarios sin analizar sus objetivos, prestaciones y necesidades que satisfacen?

Cuadro N° 1: Divergencias entre la propuesta y la situación actual del Sector Público Argentino para el caso del presupuesto en su concepción estática – Esquema sintético -

CO NACIONAL ARGENTINO - ASIMETRÍAS CON LA PROPUESTA

SECTOR PUBLICO NACIONAL FINANCIERO								
...	Total Sector Público no financiero	BCRA	Banco Nación	Sistema no financiero	...	Total Sector Público Financiero	Gastos Tributarios	Total Presupuesto Consolidado
(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
sumatoria de 1 a 9		sumatoria de 11 a 14				sumatoria de 4, 10, 15 y 16		
Presupuesto de la Administración Pública Nacional (APN) que constituye el mal llamado "Presupuesto de la APN" que llega al Congreso en el marco de las leyes de presupuesto y que se remite a conocer (Ley N° 24.156 – Art. 15). Este presupuesto evalúa los programas evaluables. En las prestaciones que		Está constituida por lo que se ha dado en llamar el Sector Público Financiero (BCRA, Banco Nación, BICE,...). A excepción de los lineamientos generales vinculados principalmente con las proyecciones, las prestaciones que componen esta categoría no se incorporan en el llamado "Presupuesto de la Administración Pública Nacional" y no tienen tratamiento legislativo. cuando explican en un alto porcentaje la política económica y tienen impacto directo e indirecto en el proceso de asignación de recursos público e integral.				Los gastos tributarios no se hallan explicitados en términos de programas ni consolidados en el presupuesto. Solo se informa un cuadro, en donde muchos conceptos ni siquiera están cuantificados. Éstos pueden corresponder al SPNF o SPF.		

cumplen estas características el presupuesto público explica el Programa general de gobierno y es posible evaluar integralmente la gestión. Esta estructura debe mantenerse tanto en la decisión como en la gestión.

“(…)¿se puede discutir integralmente la política de salud, si no incluye el PAMI?, ¿se puede evaluar la política de percepción de recursos, sin incluir el órgano recaudador, la AFIP?, ¿se puede analizar la política energética sin YACIRETA o sin las centrales generadoras?, ¿se puede evaluar la política petrolera sin YPF?, ¿es posible evaluar los fondos fiduciarios sin analizar sus objetivos, prestaciones y necesidades que satisfacen?”

¿Es posible evaluar las prestaciones de naturaleza económica o con otros fines, por ejemplo las prestaciones sociales, sin evaluar los gastos tributarios? Estos últimos constituyen beneficios implícitos, que no están expresados en programas susceptibles de evaluación de manera de poder medir el costo de oportunidad de los recursos que se afectan a tal fin en término de otras prestaciones/necesidades públicas. En el Presupuesto Nacional 2012 éstos oscilan los 50.000 millones de pesos, aproximadamente un 10% del total.

Esta propuesta supone dejar atrás los arcaicos conceptos extrapresupuestarios y/o parafiscales si esta presente el bien común. En consecuencia, para dar cumplimiento a éstos principios plenamente y que posibiliten satisfacer el objetivo de optimizar la asignación de recursos de acuerdo a una estructura de prioridades, viabilizando la transparencia plena y la participación en todas sus modalidades; es fundamental que el programa de gobierno/presupuesto de una determinada unidad política incluya todas las prestaciones a cargo del Sector

Público Nacional; con independencia del organismo prestador, la característica jurídica de su constitución, la modalidad de financiamiento o funcionamiento, etc. El cumplimiento de esta condición permite el abordaje integral del PGG en el proceso de asignación de recursos que se genera en el ámbito de todo el Sector Público Nacional.

Otras causas que han incidido en el debilitamiento del Sistema Republicano y por ende en los sistemas de evaluación integral de la gestión

- La falta de cumplimiento del principio de certeza ha potenciado la necesidad de modificaciones presupuestarias, aumentando el manejo discrecional del PEN. Durante el periodo de la Ley de Convertibilidad, existía el hábito de sobrestimar los recursos, lo que culminó con déficits no programados y un endeudamiento estructural creciente que concluyó con la cesación de pagos. Luego, a partir de la devaluación del año 2002, se produjo la situación inversa, se tendió a moderar las proyecciones macroeconómicas, subestimando el presupuesto de gastos y recursos. El PEN impulsado por delegaciones legislativas, ha hecho uso de los remanentes presupuestarios sin intervención del Congreso Nacional. Por ejemplo, en el ejercicio 2008, asignó en forma discrecional aproximadamente 44.248 millones de pesos, no incluidos inicialmente en el programa de gobierno y modificando éste. Este comportamiento se ha reiterado durante varios años, en particular a partir del 2006.

- La profundización y generalización de las delegaciones parlamentarias y leyes de emergencia

- El principio general establecido en los Art. 29 y 76 CN es que están prohibidas las delegaciones permanentes de funciones legislativas. Sin embargo, el autor observa una pugna entre éstos artículos en relación a éste aspecto. Por un lado se prohíbe la delegación permanente de facultades del Congreso y por otro lado, el Art. 76 CN deja una puerta abierta en ese sentido cuando expresa “.... salvo en materias



de administración o emergencia pública”, aunque deja claro el principio general. La Ley 24.156 y sus reglamentarias, anterior al dictado de la CN de 1994, presenta importantes ejemplos de delegaciones permanentes.

- La falta de precisión de algunos términos ha posibilitado el abuso y no el uso de éstas normas y consecuentemente se han dictado numerosas normas en donde el Poder Legislativo ha resignado paulatinamente sus funciones naturales. En particular, en nombre de la EMERGENCIA, el Poder Legislativo ha ido debilitando su función de asignar y controlar el presupuesto en base a un programa general de gobierno. Desde hace más de 20 años nuestro país se encuentra en Estado de emergencia, con caída del ingreso o crecimiento del mismo con tasas entre 6 al 10% anual.

- La **institucionalización de los DNU** ha sido otro elemento que ha debilitado las funciones naturales del Poder Legislativo. Durante los periodos que se consignan se dictaron:

PERIODO	TOTAL DE DNU FIRMADOS
1860/1990	35 DNU
1991/2007	1.046 DNU

- Los DNU fueron reconocidos en el Art. 99 inc. 3 de la CN, entre las limitaciones que impone, especifica que no podrán ser normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. Este artículo está en controversia con DNU dictados en los últimos años, que tienen naturaleza tributaria, por ejemplo: los diferimientos impositivos.

- Por otra parte, los DNU deben ser sometidos a consideración por la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión, que demoró 12 años en su conformación, debe elevar su despacho para poner en consideración de ambas Cámaras y que una Ley Especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros regule sus alcances. Sería

importante conocer la relación DNU/ Leyes sancionadas. Desde la creación de ésta Comisión (Ley 26.122 del año 2006) y hasta el año 2008, la totalidad de los DNU tratados por la Comisión fueron aprobados sin objeción y se convirtieron en leyes, en otros términos, todos los DNU fueron ratificados.

- **La falta de procesos y metodologías explícitas de seguimiento del programa general de gobierno**, por ejemplo, la ausencia de reglamentación del artículo 101 de la CN, que establece la obligación de “informar sobre la marcha de gobierno”.

- No se han previsto o son **inviabiles los mecanismos para hacer efectivo el control de gestión que plantea el Art. 85 CN**. No se encuentra reglamentado el control de gestión y esto limita de realizar la evaluación concomitante y ex post. Se deberían revisar las funciones enunciadas en el Art. 85 de la CN para la AGN, explicitando éstas para que intervenga activamente en cada una de las etapas del ciclo de la gestión: programación, seguimiento y evaluación integral de la gestión; por ejemplo en relación al control metodológico y el control concomitante. Por otro lado, la actual integración de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas no es acorde para cumplimentar estos requerimientos, muestra un desequilibrio y evidencia un status diferente respecto de la Comisión de Hacienda y Presupuesto. Un ejemplo de ello, es la cantidad de miembros que integran estas cámaras, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas cuenta con 12 miembros de ambas cámaras mientras la Comisión de Hacienda y Presupuesto tiene más de cincuenta miembros sólo en la HCD. Esta situación marca una diferencia de importancia relativa entre el tratamiento del presupuesto público y la llamada “Cuenta de Inversión”.

- Los impedimentos mencionados precedentemente, provienen principalmente de **déficit metodológicos** vinculados con los sistemas de información de base, los sistemas de programación, los sistemas contables y la propia estructura de la Cuenta de Inversión, que no debiera ser otra cosa que la rendición integral de programa general de go-

bierno. De un análisis de lo ocurrido con las Cuentas de Inversión 1993-2006, se observó que la Cuenta de Inversión del ejercicio 1993 demoró 5 años en su tratamiento (aprobada por Ley N° 24963), las cuentas de los ejercicios 1997/1998 se aprobaron con Ley N° 26.098 y 26.099, las cuentas correspondientes a los ejercicios 1999/2004 se aprobaron en un solo día y con una sola norma legal, la Ley N° 26328 de año 2007. Estas Cuentas de Inversión se aprobaron sin resolver la de los ejercicios 1994/1996, con una demora de tratamiento que osciló entre dos y siete años. Esta última situación es violatoria del Art. 75 inc. 8 segunda parte.

- **En nombre de la flexibilidad se termina en discrecionalidad**. Un presupuesto por programa se debería analizar, registrar y evaluar por programa. Las modificaciones realizadas por el PEN, que sean necesarias para la dinámica de la gobernabilidad, deberían ser informadas y explicadas periódicamente al Congreso, en el momento que se informe la marcha del “programa de gobierno” (Art. 101 CN).

- **La delegación de la potestad de asignación de recursos de las distintas políticas públicas que se otorgan en el Jefe de Gabinete de Ministros** (Art. 30 Ley 24156). La voluntad del PEN puede cambiar el sentido de la sanción parlamentaria y por lo tanto el sentido del PGG al momento de llegar al máximo nivel de desagregación a través de las distintas decisiones administrativas que dicta el JGM; con la única restricción del Art. 37 de la Ley 24156, que impedía modificar partidas entre finalidades, prohibía la transferencia de gastos de capital a gastos corrientes y modificar el monto total del endeudamiento y del presupuesto. Este impedimento fue derogado y sustituido partir de la llamada Ley de Superpoderes (Ley N° 26124), que autoriza a transferir entre finalidades.

- La ausencia de una metodología explícita para la discusión del programa general de gobierno en el Parlamento, que potencie la participación de todas las comisiones parlamentarias, en particular las comisiones sectoriales, en los tres momentos del ciclo de la gestión (programación, seguimiento y eva-



luación integral de la gestión), explicitando las funciones específicas de la CH y P.

Consideraciones finales

Los problemas descriptos someramente en el presente artículo, sin ser las únicas causas, han culminado con diversas consecuencias, entre las que se destacan: la degradación del sistema representativo de gobierno y su impacto en el sistema federal, con la consecuente degradación de las autonomías locales; la falta de previsibilidad para todos los actores que determina que las decisiones coyunturales no tengan guía; la promoción de sistemas de información no integrados funcional y territorialmente, que debilitan

los procesos decisorios; la desarticulación de las prestaciones públicas entre los distintos niveles de gobierno, lo que impide mejorar el proceso de asignación de recursos a partir de potenciar la complementariedad de todas las prestaciones públicas; el incremento del poder político a partir de la concentración del poder financiero en el gobierno central y la inviabilidad de la evaluación en todas las instancias del ciclo de la gestión, que ha dado paso a presupuestos incrementales con impactos macroeconómicos nocivos, sin responsable alguno. Esta situación ha convertido a **Argentina en un país sin evaluación y sin control** con los consiguientes impactos en la transparencia, posibilidad de corregir, reasignar recursos y establecer responsabilidades políticas y legales, concluyendo con un descreimiento generalizado en el manejo de la cosa pública.

Los municipios en los sistemas de coparticipación provincial

Pablo María Garat



“(...) En el marco de la relación fiscal federal pensamos que no se suele prestar debida atención al nivel de la misma que vincula a cada Provincia con sus municipios.”

I. La coordinación fiscal entre las provincias y sus municipios en las Constituciones Provinciales

En el marco de la relación fiscal federal pensamos que no se suele prestar debida atención al nivel de la misma que vincula a cada Provincia con sus municipios.

Esta cuestión adquiere una gran relevancia a partir de la reforma constitucional de 1994 y el reconocimiento del régimen municipal argentino como un régimen de autonomía, bien que con el alcance y contenido que determine cada ordenamiento constitucional provincial. La autonomía municipal garantizada y tutelada por la Constitución Nacional comprende también el aspecto “financiero”, comprensivo, obviamente de lo fiscal y tributario y el ejercicio del poder de imposición

Los sistemas de coordinación financiero, fiscal y tributario en el nivel provincial, entre la Provincia y sus municipios, salvo excepciones, se encuentran regidos, en primer lugar por las disposiciones de las respectivas Constituciones Provinciales y reglamentados luego por la legislación provincial inferior a la Constitución local, hasta –en los casos de reconocimiento de autonomía municipal plena– en las denominadas “Cartas Orgánicas Municipales”.

Dicho lo anterior, y con una perspectiva más amplia –también contemplada por la citada norma constitucional federal– de lo económico-financiero es posible observar que este grado del autogobierno, caracterizado por la facultad de establecer, recaudar y administrar recursos tributarios propios, también puede ser

reconocido en forma plena o relativa según la posibilidad de:

- 1.– Tener reconocida la facultad de establecer, recaudar y administrar impuestos, además de tasas y contribuciones.
- 2.– Poder o no dictar su presupuesto conforme a normas propias.
- 3.– Encontrarse o no sujeto a la intervención de organismos de contralor externos del orden provincial.

Consideremos estos elementos en particular:

- 1.– *Tener reconocida la facultad de establecer, recaudar y administrar impuestos, además de tasas y contribuciones.*

La autonomía municipal se verifica en el aspecto económico-financiero cuando a los municipios se les reconoce la competencia de establecer impuestos y no solamente tasas o contribuciones de mejoras.

En todas las provincias en que ello ocurre, dicha competencia se encuentra subordinada, como corresponde por otra parte en el régimen federal coordinado, a dos limitaciones:

- a) dicha competencia se ejercita respecto de las personas, cosas y actividades radicadas o desarrolladas en jurisdicción del municipio.
- b) los impuestos establecidos no deben ser análogos ni superponerse, por ende, con otros de similar naturaleza vigentes en el orden provincial o nacional.

En primer lugar tenemos el caso de las provincias que reconocen a sus municipios autonomía

“La autonomía municipal se verifica en el aspecto económico-financiero cuando a los municipios se les reconoce la competencia de establecer impuestos y no solamente tasas o contribuciones de mejoras...”

institucional plena y además la de establecer impuestos en las condiciones descriptas: Catamarca (arts. 175 y 253, inc. 2.); Córdoba (art. 188, inc. 1.); Corrientes (art. 164, inc. 6.); Chaco (arts. 59 a 62 y 196); Chubut (arts. 93; 94; 223, inc. 3. y 240); Formosa (art. 178, incs. 1. y 9.); Jujuy (arts. 82 y 192, inc. 2.-1.); La Rioja (art. 158); Misiones (arts. 71 a 74 y 171, inc. 4.); Neuquén (art. 271); Río Negro (arts. 230 y 231); Salta (arts. 67 y 175, incs. 1., 2. y 3.); San Juan (arts. 247 y 253, inc. 1.); San Luis (art. 248 y 258, inc. 8.); Santa Cruz (art. 152) y Tierra del Fuego (arts. 173, inc. 4., y 179, inc. 2.).

En segundo lugar, tenemos el grupo de provincias que no reconocen a sus municipios la facultad de establecer impuestos, por lo que se encuentra fuertemente limitada, al menos formalmente, su masa de recursos propios.

Ellas son: La Pampa; Mendoza; Santa Fe; Santiago del Estero y Tucumán

Asimismo, dentro de las Provincias que no reconocen a sus municipios la autonomía institucional plena hay dos que, sin embargo, reconocen a sus municipios la competencia de establecer impuestos pero sólo en la medida dispuesta a través de la norma general que los rige: la ley orgánica de municipios respectiva. Ellas son: Buenos Aires (art. 192, inc. 5) y Mendoza (art. 200, inc. 4.).

2.– Poder o no dictar su presupuesto conforme a normas propias.

Reconocen esta competencia a sus municipios

con autonomía institucional, las Provincias de: Catamarca (art. 252, inc. 13., a.); Córdoba (art. 186, inc. 3.); Corrientes (art. 163, inc. 2.); Chaco (art. 205, inc. 3.); Chubut (art. 223, inc. 2.); Formosa (art. 179); Jujuy (arts. 178; 179, 190, inc. 3. y 195); La Rioja (arts. 155 y 157); Misiones (art. 171, inc. 2.); Neuquén (arts. 273 y 206); Río Negro (art. 229, inc. 3.-); Salta (arts. 68; 70 y 176, inc. 2.); San Juan (art. 251, inc. 2.); San Luis (arts. 258, incs. 9. y 10.); Santa Cruz (art. 150, inc. 2.); Santiago del Estero (art. 211, inc. 8) y Tierra del Fuego (art. 179, inc. 3.).

En estas mismas provincias los municipios sin autonomía institucional plena y en las demás todos sus municipios, se rigen en materia presupuestaria por las normas provinciales.

3.– Encontrarse o no sujeto a la intervención de organismos de contralor externos del orden provincial.

El control externo de legalidad y legitimidad del manejo de las cuentas públicas constituye un indicador específico del grado de autonomía de los municipios mas allá, aún, de lo económico-financiero.

Las Provincias que reconocen a sus municipios la autonomía en este aspecto facultando a que dicho control se encuentre en el mismo nivel municipal, a través de los Tribunales de Cuentas locales, o como se los denomine, son: Córdoba (art. 183, inc. 3.); Corrientes (en forma implícita); Chubut (art. 219, inc. 1.); Río Negro (arts. 228, inc. 5. y 163 a cargo de la Provincia los que lo soliciten); San Juan (art. 242, inc. 4.); San Luis (art. 254, inc. 4.); Santa Cruz (art. 145, inc. 5.); Santiago del Estero (art. 208) y Tierra del Fuego (arts. 175, inc. 5., y 177, inc. 4.).

En el caso de La Rioja el control se ejerce en concurrencia con la Provincia (arts. 149 y 155).

Finalmente, tenemos el caso muy particular de La Pampa en cuya Constitución (art. 124), se excluye expresamente la facultad de contralor de las cuentas municipales dentro de las que corresponden al Tribunal de Cuentas Provincial, salvo para el caso de los municipios intervenidos. Se deja el control en manos del Concejo Deliberante el que, entendemos, podría entonces delegar por ordenanza tal función en un órgano de contralor formal dentro del municipio.



II. Análisis Comparado

Teniendo en cuenta los textos constitucionales arriba citados pensamos que conviene considerar para el análisis los siguientes aspectos:

1. Constituciones que se refieren expresamente a la coparticipación como sistema de coordinación fiscal distinguiendo o no la referida a tributos nacionales, provinciales y regalías.
2. Previsión de uno o varios regímenes de coparticipación provincial.
3. Composición de la masa en cada uno de ellos.
4. Distribución Primaria.
5. Distribución secundaria.
6. Fondos especiales.
7. Mecanismos de transferencia. Automaticidad.
8. Fuente Jurídica.

1. Constituciones que se refieren expresamente a la coparticipación distinguiendo o no la referida a tributos nacionales, provinciales y regalías.

Como surge de los textos relevados, todas las Provincias, a excepción de las de Buenos Aires y Mendoza, prevén expresamente en sus Constituciones la participación de sus municipios en la distribución del producido de algún impuesto provincial y/o de la porción que le corresponde a cada una de aquellas en el régimen de coparticipación federal.

En materia de regalías, de las diez provincias productoras de hidrocarburos, que perciben regalías por la explotación de los mismos (Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur), solamente Chubut, Formosa y Río Negro, contemplan expresamente en sus Constituciones la participación de sus municipios en el producido de este ingreso. Tierra del Fuego contiene una referencia genérica a las "coparticipaciones", sin precisar si incluye o no a las regalías, por lo que, teóricamente, podría considerarse que es comprensiva también de estas últimas.

Por otra parte, ninguna Provincia prevé formalmente la participación de sus municipios en el producido de las regalías mineras, que no provengan de la actividad hidrocarburífera.

Con respecto a la coparticipación de tributos provinciales y/o nacionales, tenemos que:

- i. Catamarca, Córdoba, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, prevén en sus Constituciones expresamente ambas participaciones en forma genérica, pero distinguiéndolas.
- ii. Entre Ríos y Santa Cruz, se refieren en sus textos constitucionales a la participación impositiva pero sin efectuar distinciones ni precisiones.
- iii. San Juan establece expresamente la participación en la distribución de la coparticipación federal y de todos los impuestos provinciales.



iv. Chaco prevé la participación solamente en los fondos derivados del régimen de coparticipación federal.

v. Santa Fé sólo hace referencia expresa, en materia de coparticipación, a los tributos provinciales.

vi. Corrientes solamente en materia de impuesto inmobiliario e impuestos internos unificados.

vii. Misiones lo prevé sólo respecto del impuesto inmobiliario (provincial) y del impuesto a las actividades lucrativas (hoy transitoriamente nacional).

2. Previsión de uno o varios regímenes de coparticipación provincial.

En principio, provincias que distinguen la coparticipación de tributos provinciales y nacionales, a los efectos de la participación de los

municipios en su producido, podrían organizar uno o varios regímenes. De hecho ello no ha ocurrido en ningún caso, como veremos. Igualmente respecto de las tres provincias que contemplan expresamente la participación de los municipios en la renta provincial derivada de las regalías. En este caso, y en la práctica, como también veremos, sí se han organizado en algunas provincias, regímenes diferenciales.

3. Composición de la masa en cada uno de ellos.

Se observa que:

i. Contemplan la integración de la masa con recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en su jurisdicción, las Provincias de Catamarca; Corrientes (sólo el inmobiliario); Entre Ríos; Formosa (respecto de las regalías); La Rioja; Neuquén y Santa Cruz.



ii. En el resto de las Provincias, la masa se integra con el producido de tributos y/o regalías originados en todo el territorio provincial, o nacional, salvo el caso de La Pampa que incluye expresamente en la conformación de la masa coparticipable a “los aportes no reintegrables del Tesoro Nacional” y excluye “los recursos con afectación específica”.

iii. Ya hemos dicho que incluyen expresamente las regalías, tanto en un régimen único, como en uno especial, las provincias de Chubut; Formosa y Río Negro. Podría incluirse a Tierra del Fuego por la referencia genérica a “coparticipaciones” sin precisar que se trate de impuestos o regalías.

4. Distribución Primaria.

i. En todo régimen de coparticipación se consideran dos instancias fundamentales: la distribución primaria por la cual se esta-

blece el reparto de la masa coparticipable (es decir, aquellos recursos que se declaren afectados para su distribución) entre los niveles de gobierno partícipes, y la distribución secundaria por la que se estipulan los criterios para asignar los recursos entre las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno.

Al respecto, y en relación con la distribución primaria, del análisis comparado de los textos constitucionales citados, surge que:

i. Establecen “piso” o “techo” al porcentaje de toda la masa, o de alguno de los componentes, destinados a los municipios: Córdoba (20 % de la coparticipación provincial y federal); Corrientes (50% del inmobiliario y no menos del 10% ni más del 50% de lo percibido en materia de impuestos internos unificados); Jujuy (50% del inmobiliario) y Santa Fe (50% del inmobiliario).

En los demás casos no hay disposiciones al respecto.



ii. Sólo incluye criterios de distribución primaria la Provincia de Santiago del Estero (art. 213 de la C. P.), al establecer imitando el texto constitucional nacional que “La distribución de la coparticipación impositiva desde la provincia hacia los municipios, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas (...)”.

5. Distribución secundaria.

Algunas provincias prevén expresamente criterios para la distribución secundaria (o sea la que se efectúa entre los municipios) en sus respectivos textos.

Ellas son: Córdoba (art. 188, inc. 3.) “(...) El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria”; Chubut (art. 239) “(...) un régimen que (...) propenda a la homogénea calidad de los servicios y a la justicia interregional (...)”; Formosa (art. 178, inc. 6.) “Lo que se prevea de los recursos coparticipables, constituyéndose un fondo compensador que adjudicará la Legislatura por medio del presupuesto a los municipios, teniendo en cuenta la menor den-

sidad poblacional y mayor brecha de desarrollo relativo”; Salta (art. 175 *in fine*) “(...) Con parte de los recursos coparticipados se constituye un Fondo Compensador que adjudica la Legislatura, por medio del Presupuesto, a los Municipios cuyos recursos resultaren insuficientes para atender los servicios a su cargo (...)”; San Juan (art. 253, inc. 8.) “(...) La coparticipación municipal de los impuestos nacionales y provinciales tiende a favorecer a los municipios de menores recursos, y a aquellos que se encuentren ubicados en áreas y zonas de frontera”; San Luis (art. 270, inc. 9.) “(...) debiendo asegurarse el porcentaje y distribución automática por ley en base de los principios de solidaridad y equidad que contribuya a asegurar la autosuficiencia económica de los municipios, teniéndose en cuenta la promoción del crecimiento económico sostenido, integrado y armónico de las distintas poblaciones de la Provincia y las exigencias de las prestaciones de servicios, su capacidad contributiva y poblacional. En la contribución se debe favorecer a los municipios de menores recursos propios”; Santa Fe (art. 107) “(...) un régimen especial que asegure entre todos ellos (los municipios) una distribución proporcional, simultánea e inmediata. Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas (...)”; y Santiago del Estero (art. 213) “(...) La distribución de la coparticipación impositiva desde la

“(…) Pensamos que del buen diseño y consolidación de los sistemas de coordinación fiscal provincial depende también alcanzar la concreción del nuevo régimen de coparticipación federal”

Provincia hacia los municipios se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto y será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio provincial”.

6. Fondos especiales.

Contemplan expresamente “fondos especiales”, dentro de su sistema de coparticipación provincial, las provincias de: Formosa (art. 178, inc. 6.): una porción de los recursos coparticipables para un “Fondo Compensador”; Santiago del Estero (art. 213): un “Fondo Especial para atender Desequilibrios Financieros y solventar situaciones de emergencia”; y Salta (art. 175 in fine): “Fondo Compensador”.

Asimismo puede existir esta posibilidad en la Provincia de San Luis, a partir de considerarse como recursos municipales a los “Aportes que efectúe el Estado nacional o provincial destinado a obras comunales específicas de desarrollo y progreso comunitario o de otra índole y los que resultan de convenios intermunicipales” (art. 270, inc. 10. C. P.).

7. Mecanismos de transferencia. Automaticidad.

Establecen la automaticidad en la transferencia de los fondos coparticipables a los municipios, las Provincias de Chubut (art. 239); La Pampa (art. 116); Salta (art. 175); San Juan (253, inc. 8.); y San Luis (art. 270, inc. 9.).

La Provincia de Tierra del Fuego, en su Constitución, sin llegar a establecer la automaticidad, determina en su artículo 69 que “La participación en los impuestos y demás recaudaciones que corresponda a las municipalidades les será transferida en tiempo y forma, a los efectos de asegurar su normal y eficiente funcionamiento”.

8. Fuente Jurídica

La fuente de los regímenes de coparticipación es la ley provincial, salvo en los casos de La Rioja, Río Negro y Santiago del Estero (esta es la única que habla expresamente de “ley convenio”), que prevén convenios entre la Provincia y los municipios, a fin de establecer el o los regímenes respectivos.

Existen, por último, tres Provincias que hoy en día no han sancionado o no cuentan con una ley vigente que establezca un régimen de coparticipación provincial de sus recursos. Ellas son: Jujuy, La Rioja y San Juan, que han convenido con sus municipios un régimen de transferencia global condicionada para atender el pago de la nomina salarial en su reemplazo. En el caso de Jujuy se encuentra en proceso de elaboración y propuesta, por parte del Gobierno Provincial, un anteproyecto de sistema de coordinación fiscal provincial.

Conclusión

Hemos efectuado esta reseña comparada con la finalidad de contribuir al necesario – en nuestra opinión – debate en torno a la coordinación financiera, fiscal y tributaria en el orden provincial. Pensamos que del buen diseño y consolidación de los sistemas de coordinación fiscal provincial depende también alcanzar la concreción del nuevo régimen de coparticipación federal, pendiente su sanción y aprobación desde diciembre de 1996.

Comisión Federal de Impuestos

Resolución General Interpretativa N° 34

Fondo de Aportes del Tesoro Nacional

Buenos Aires, 23 de mayo de 2002

Visto

La solicitud de algunas jurisdicciones planteando la necesidad de un pronunciamiento de la Comisión Federal de Impuestos sobre la naturaleza jurídica de los Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias que integran el fondo creado por el artículo 3, inciso d) y regulado por el artículo 5 de la Ley-convenio 23.548; fondo que, a su vez, ha sido incrementado con otras fuentes de carácter tributario coparticipable, como las derivadas del producido del Impuesto a las Ganancias y del Impuesto a los Bienes Personales y

Considerando

Que la ley convenio 23.548 vigente desde 1988 en razón de no haber sido sustituida por otro régimen hasta la fecha - más allá de las distintas regulaciones con asignación específica que se fueron dictando y los sucesivos Pactos Fiscales y Compromisos Federales que la modificaron-, fue la primer norma de coparticipación federal de impuestos que dispuso asignar primariamente de la masa un determinado porcentaje (1%) para ser destinado a la creación de un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias:

Artículo 3º: "El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:...

d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias."

Que posteriormente, en el artículo 5º, se dispone:

"El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, creado por el inciso d) del art. 3º de la presente ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación."

"El Ministerio del Interior informará trimestralmente a las provincias sobre la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del art. 3º en forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley, salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación."

Que, sintéticamente, este artículo contiene ciertas cláusulas que conviene tener presentes:

1. El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional tiene por único destinatario a las Provincias;
2. la finalidad será atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales;
3. debe preverse presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior;
4. el Ministerio del Interior es la autoridad nacional facultada para su asignación;
5. el Ministerio del Interior deberá informar trimestralmente a las Provincias sobre la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para su asignación;
6. el Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3º en

forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley, salvo las asignadas específicamente por otras leyes para acrecentar el Fondo o créditos destinados a él por el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional.

Este Fondo es, por ende, independiente de los recursos que el Gobierno Federal, a través del Congreso de la Nación, llegare a disponer en su presupuesto anual en ejercicio de la facultad reconocida por el artículo 75, inciso 9 de la Constitución Nacional. Por ende, entonces, los recursos del Fondo se originan, en principio, en una asignación primaria de la masa coparticipable (1%) de la ley convenio 23.548, pudiendo acrecentarse con el producido de asignaciones específicas de recursos coparticipables y, aún, con créditos del Tesoro Nacional;

Asimismo, surge claramente del último párrafo del artículo 5 de la ley convenio 23.548 que no podrá distribuirse el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional más allá del equivalente al uno por ciento (1%) de la masa coparticipable de la ley convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias, sino a consecuencia del incremento de su integración por las vías señaladas.

Que la ley del Impuesto a las Ganancias N° 20.628 fue sancionada el 27 de diciembre de 1973, promulgada el día 29 y publicada en el Boletín Oficial el último día de ese mes y año.

Que el tema de la distribución de su producido ha sido materia de diversas regulaciones en los últimos años.

Que la Ley N° 24.073 modificó en el Título VII ("Otras Disposiciones"), artículo 40, la distribución del impuesto de marras, estableciendo que un 2% de su producido iría *"a refuerzo de la Cuenta Especial N° 550 Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias."*

Que, actualmente el artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado, dispone:

"Art. 104 - El producido del impuesto de esta ley, se destinará:... c) Un DOSPOR CIENTO (2%) a refuerzos de la cuenta es-

pecial 550 "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias."

De acuerdo con lo previsto en el artículo 5° de la Ley N° 24.699, desde el 1° de octubre de 1996 y hasta el 31 de diciembre del año 1999, ambas fecha inclusive, el destino del producido del impuesto a las ganancias, establecido en este artículo, se hará efectivo con la previa detracción de la suma de PESOS QUINIENTOS OCHENTA MILLONES (\$ 580.000.000) anuales, cuyo destino será el siguiente:... b) La suma de PESOS VEINTE MILLONES (\$ 20.000.000) anuales para refuerzo de la Cuenta Especial 550 "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias".

Que, por otra parte, la Ley 24.699, artículo 4° suspendió *"...hasta el 31 de diciembre de 1999, la aplicación de lo dispuesto en el inciso a) del artículo 30 del Título VI de la ley 23.966 y sus modificaciones, para el impuesto a los bienes personales"*.

Que dicho artículo establecía que del producido de dicho tributo se distribuirá *"el noventa por ciento (90%) para el financiamiento del régimen nacional de previsión social..."*

Que, seguidamente el citado artículo 4° de la ley 24.699 establece que *"durante el período mencionado, los fondos recaudados a que se refiere el citado inciso se distribuirán según las proporciones establecidas en los artículos 3 y 4 de la ley 23.548, incluyéndose a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur según las disposiciones vigentes"*.

Que, en razón de lo anterior, sobre dicho producido se deberá asignar el uno por ciento (1%) del artículo 3, inciso d) de la ley convenio 23.548 también con destino al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional.

Que resulta útil recordar que la Ley 24.919, artículo 2° (BO: 31/12/97) y luego la ley 25.063, artículo 11 (B.O.30/12/98) extendieron la vigencia de la Ley 24.699 y sus plazos hasta el 31 de Diciembre de 1999, y que la Ley 25.239, artículo 14 (B.O. 30/12/99) lo hizo hasta el 31 de Diciembre de 2001.

Que, por su parte, la Ley 25.400, artículo 3°, ratificatoria del Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal dispuso prorrogar

la vigencia de las leyes 26.699, 24.919, 25.063 y 25.239 hasta el 31 de Diciembre de 2005 *“o hasta la sanción de la ley de coparticipación federal que establece el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.”*

Que, por tanto, el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por la ley convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias se integra en la actualidad con:

a) El uno por ciento (1%) de la masa coparticipable a que se refiere dicha norma en su artículo 3, inciso d).

b) La asignación específica del dos por ciento (2%) del Impuesto a las Ganancias, a que se refiere el artículo 104 de la ley que regula este tributo, modificado y prorrogado en los términos que arriba se transcriben.

c) La suma fija de veinte millones de pesos (\$ 20.000.000) a que se refiere el artículo 104 de la ley que regula este tributo, modificado y prorrogado en los términos que arriba se transcriben.

d) El uno por ciento (1%) que prevé también el artículo 3, inciso d) de la ley convenio 23.548 sobre el noventa por ciento (90%) del producido del impuesto a los bienes personales, de conformidad a lo dispuesto por la ley 24.699 y sus respectivas prórrogas ya citadas.

Que la ley convenio 23.548 dispone que serán *“las provincias”* las destinatarias de los informes que trimestralmente debe producir el Ministerio del Interior, conforme su artículo 5°, *“sobre la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación.”*

Que, con respecto a esta Comisión Federal de Impuestos resulta competente para todo cuanto haga a interpretar - en esta materia- la ley convenio 23. 548, sus modificatorias y complementarias y las demás normas que se refieran al Fondo creado por el inciso d) del artículo 3. Asimismo lo es para entender en todo cuanto haga a requerir del Ministerio del Interior la información trimestral establecida como obligación a su cargo, en relación con *“la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación.”*

Que, finalmente, este Comité Ejecutivo entiende que dicha competencia no se extiende a ejercer el control sobre la efectiva aplicación de los fondos a los destinos comprometidos, toda vez que ello correspondería a las autoridades respectivas. Que tal conclusión surge de los siguientes argumentos:

1. la naturaleza de las fuentes (recursos tributarios coparticipables) de las cuales se nutre dicho fondo específico;

2. la incorporación en la propia ley convenio 23.548 (artículos 3° y 5°);

3. la función específica encomendada al organismo de dictar *“normas generales interpretativas de la presente ley”* (artículo 11, inciso e));

4. la función específica de recabar del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, del Consejo Federal de Inversiones y de las reparticiones técnicas nacionales respectivas, las informaciones necesarias que interesen a su cometido (artículo 11, inciso h);

5. la competencia residual de este organismo, en tanto tiene por función *“asesorar a la Nación y a los entes públicos locales, ya sea de oficio o a pedido de partes, en las materias de su especialidad y, en general, en los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial cuyo juzgamiento no haya sido reservado expresamente a otra autoridad”* (artículo 11, inciso f)).

Que ha sido oída la Asesoría Jurídica.

Que, por todo ello, y lo dispuesto en el inciso e) del artículo 11 de la Ley 23.548,

El Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos

Resuelve

ARTÍCULO 1º: Interpretar con alcance general y con relación al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias previsto por los artículos 3°, inciso d) y 5° de la ley convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias, que:

a) tiene por único destinatario a las Provincias;

b) la finalidad es la de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales;

c) debe preverse presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior;

d) el Ministerio del Interior es la única autoridad nacional facultada para su asignación;

e) el Ministerio del Interior deberá informar trimestralmente a las Provincias sobre la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para su asignación;

f) se integra financieramente con el uno por ciento (1%) de la masa coparticipable prevista por la Ley Convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias, con un dos por ciento (2%) del producido de la Ley de Impuesto a las Ganancias, con la suma fija de veinte millones de pesos (\$20.000.000) –en estos dos últimos conceptos conforme el texto del artículo 104 de la ley del Impuesto a las Ganancias como un *“refuerzo de la Cuenta Especial 550 Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias”*–, y con el uno por ciento (1%) del noventa por ciento (90%) del producido del Impuesto a los Bienes Personales;

g) el Gobierno Federal no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación de los recursos de dicho Fondo de conformidad a lo dispuesto por el artículo 3°, inciso d), salvo que resulte de asignaciones específicas de recursos coparticipables o créditos del Tesoro Nacional como los descriptos, destinados a incrementar la integración del mismo;

h) dada su fuente de financiamiento, no podría darse otro destino que el previsto expresamente por la ley convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias (al menos sin la concurrencia de la voluntad expresada por las Legislaturas Provinciales, único modo de proveer a su modificación), ni el de las leyes que efectuaron las asignaciones específicas al mismo, sin modificación de estas con los requisitos del artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional;

i) para el supuesto de no distribuirse el total del Fondo en el ejercicio de que se trate, el remanente debe ser trasladado al ejercicio si-

guiente pero siempre como reserva del mismo, salvo que, por las leyes que corresponda, se resolviera expresamente que todos los recursos asignados deben ser distribuidos en el ejercicio en que se integran;

j) los recursos de este Fondo se encuentran absoluta y claramente diferenciados en su naturaleza de aquellos que el Congreso puede disponer en el Presupuesto Nacional como subsidios a las Provincias en los términos del artículo 75, inciso 9 de la Constitución Nacional;

k) para modificar el régimen y destino del uno por ciento (1%) de la masa de recursos coparticipables de la ley convenio 23.548, asignada a integrar el Fondo bajo análisis, se requiere una modificación de aquella; asimismo, y de igual forma para lo que hace a los recursos que la integran como asignación específica del producido del impuesto a las ganancias o del impuesto a los bienes personales, se requiere de una ley especial en los términos del artículo 75, inciso 3 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 2°: Interpretar con alcance general y con relación al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias que esta Comisión Federal de Impuestos resulta competente –además de todo cuanto ha ga a interpretar la ley convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias y las que se refieran al Fondo creado por el inciso d) del artículo 3-, para entender en orden a requerir del Ministerio del Interior la información trimestral establecida como obligación a su cargo, en relación con *“la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación.”* Esta competencia no se extiende a ejercer el control sobre la efectiva aplicación de los fondos a los destinos comprometidos, toda vez que ello corresponde a las autoridades respectivas tanto nacionales cuanto provinciales.

ARTÍCULO 3°: Notificar de la presente al Poder Ejecutivo Nacional y a todos los fiscos adheridos. Publíquese en el BOLETÍN OFICIAL DE LA NACION por un (1) día.

**Firmado por: Dr. Alberto C. Revah. Presidente.
Dr. Ernesto CABANILLAS. Secretario.**

FUNDACIÓN CIVILIDAD

La *Fundación Civilidad* es la continuadora jurídica del Instituto del mismo nombre, creado con el objeto de promover el estudio y la investigación de las cuestiones políticas, administrativas, sociales, económicas, educativas y culturales en los ámbitos territoriales del municipio, la provincia y la región.

Sus objetivos fundacionales prioritarios son la docencia permanente y la investigación aplicada sobre tales cuestiones, como asimismo la prestación de servicios de cooperación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, provinciales y organismos interjurisdiccionales o regionales que lo requieran.

La *Fundación Civilidad* desarrolla sus actividades a partir del reconocimiento del municipio como la comunidad natural primaria del orden social y político, y del federalismo como la forma histórica y constitucional de la organización sociopolítica argentina.

En el mismo sentido reconoce y promueve los principios de subsidiariedad y solidaridad y el respeto por los derechos y libertades concretas de las familias y las entidades intermedias en la vida social.

La *Fundación Civilidad* se halla organizada institucionalmente sobre la base de un Consejo de Administración y tres departamentos:

Escuela de
Gobierno

Cooperación
y Asistencia
Técnica

Ediciones y
Publicaciones

Escuela de Gobierno

Promueve, organiza y coordina la actividad de capacitación de la Fundación a través de Cursos, Seminarios, Jornadas y Congresos, destinados a funcionarios de los gobiernos municipales, provinciales o nacionales, así como también para dirigentes de entidades intermedias de carácter local, provincial o regional.

En la Escuela se pretende alcanzar la excelencia en materia de formación y capacitación de la dirigencia local. Para ello:

- Se optimizan las posibilidades respecto a la disponibilidad de especialistas de primer nivel para las actividades docentes.
- Se facilita el conocimiento mutuo y el intercambio de experiencias entre representantes de los distintos municipios y provincias participantes.
- Se posibilita el acceso más directo y ágil a los cursos documentales y bibliográficos disponibles.

Asimismo, la Escuela organiza Congresos o Seminarios de alcance nacional o regional. En ellos se exponen las diversas materias que hacen a la problemática del gobierno, la administración y el desarrollo socioeconómico y cultural, con una metodología que permite la más intensa participación de los asistentes y la posibilidad de concluir con propuestas que contribuyan al mejoramiento de la gestión y el desarrollo en municipios y provincias de todo el país.

Además, se realizan convenios institucionales a pedido de los dirigentes políticos y sociales de los municipios, provincias o regiones, para el dictado de los diversos Seminarios en los lugares en donde fueran solicitados. Estos cursos son adaptados a las necesidades de quienes los requieran, tanto en las cuestiones temáticas como en su duración. En ellos se busca mantener el perfil de personalización que caracteriza a nuestra Escuela y se privilegian las experiencias de trabajo en equipo.

Cooperación y Asistencia Técnica

La Fundación promueve el estudio, la investigación aplicada y el desarrollo de proyectos en las áreas Institucional, de Organización Político-Administrativa, Legislación, Planeamiento, Presupuesto y Hacienda, Urbanismo, Medio Ambiente, Sistema de Vivienda, Obras y Servicios Públicos, Salud Pública, Vivienda, Educación, Cultura, Sistemas de Información e Informática.

Respecto a todas estas cuestiones de gobierno y administración presta servicios de cooperación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, provinciales y a los organismos regionales que los requieran, mediante la realización de diversos convenios tanto en el ámbito nacional como internacional. En éste último caso, coordina su actividad con instituciones similares existentes en los distintos países.

Las tareas de este Departamento pueden resumirse así:

- Promover un enfoque diferente del Gobierno y su Administración y el Desarrollo Local y Regional en línea con las distintas áreas temáticas.

- Promover y apoyar la ejecución integral de programas de transformación del gobierno y la administración local como experiencia ejemplar.

- Promover una mejor utilización de los recursos tecnológicos en el marco de dichos programas respecto de los municipios en sí mismos y en su relación con la Provincia de la que forman parte al servicio de las relaciones intergubernamentales y la integración de las políticas de gobierno.

- Promover la integración de las instituciones intermedias en estas reformas asegurando los procesos de participación sectorial en el desarrollo local y regional.

Todo ello a partir de los siguientes fundamentos:

- Concepción de la autonomía municipal, el desarrollo local y regional y la gestión de gobierno como elementos necesariamente asociados entre sí y como factor de integración para las relaciones intermunicipales y de los municipios con la Provincia en el marco del Federalismo.

Los seminarios que ofrece la *Fundación Civildad* son:

"Participación ciudadana y sistemas electorales."
Javier Varani.

"Teoría y práctica de la función del Concejal."
Luis Roldán / Javier Varani.

"Técnica legislativa. Cómo hacer una ordenanza."
Luis Roldán / Javier Varani.

"La Carta Orgánica y la Convención Municipal."
Luis Roldán / Javier Varani.

"El municipio en los sistemas de coparticipación federal y provincial."
Pablo Garat.

"El ciclo presupuestario municipal."
Orlando Braceli.

"Los mecanismos de inclusión social en el proceso de Desarrollo local."
Ignacio Garda Ortiz.

"La regulación del Desarrollo Local. El caso Regione-Véneto, Italia."
Pablo Checure / Manuel González.

"Áreas con riesgo de inundación"
Elba Rodríguez / Juan F. Gils

"Obras y servicios públicos en el orden local. Métodos de financiación"
Ernesto Camps

FUNDACIÓN CIVILIDAD

- Fortalecimiento del proceso de toma de decisiones (reforma de la gestión de gobierno), que le asegure consistencia al sistema administrativo de mérito, eficiencia y alta productividad del gasto público (transformación administrativa).

- Apoyo y difusión del reconocimiento actuación del gobierno municipal como promotor del desarrollo local y regional, especialmente como gestor del fortaleci-

miento de las PyMEs para el sostenimiento del empleo y crecimiento local y regional.

- Desarrollo de nuevas soluciones que atiendan las necesidades del sector público local, con pleno aprovechamiento de la tecnología existente. Realización de relevamientos de municipios y Provincias que podrían constituir el ámbito adecuado para el desarrollo de experiencias "piloto" ejemplares.

Ediciones y Publicaciones

A través de este departamento, se editan y distribuyen diversos textos y publicaciones de carácter especializado.

En particular se han concretado treinta y un ediciones de la revista "Civildad", publicación institucional de la Fundación, que se distribuye gratuitamente en la República Argentina y otros países del mundo.

La Fundación cuenta con un sitio web (www.fundacioncivildad.org.ar) donde se brinda toda la información referida a la institución, así como todas las actividades que se desarrollan y una constante actualización de material bibliográfico, de consulta de las diversas áreas temáticas por parte del cuerpo de docentes y miembros de los departamentos internos.

Asimismo, se han editado hasta la fecha los siguientes títulos:

- Vigliocco, Miguel Ángel, Urbanización y Planeamiento, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 1988.

- Rodríguez, Elba L., Equipamiento Comunitario, estándares para áreas urbanas, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 1990.

- Vigliocco, Miguel Ángel y Meda, Raúl Horacio, Estructura Urbana y Uso del Suelo, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 1991.

- Garda Ortiz, Ignacio, Gobernar para las Familias, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 2002.

- Garda Ortiz, Ignacio, Economía para Gobernantes, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 2009.



Fundación Civildad

Sede: Beruti 2480 1° Piso (C1117AAD),
C.A.B.A, República Argentina
Teléfono (011) 5291-9968

www.fundacioncivildad.org.ar



FCivildad



creador de dueños

0810-222-7777
www.hipotecario.com.ar

 BANCO
Hipotecario



Fundación Ciudad

Fundación para la promoción de la vida municipal,
provincial y regional.

Sede: Beruti 2480 1° Piso (C1117AAD), C.A.B.A, República Argentina • Teléfono (011) 5291-9968

www.fundacionciudad.org.ar

 FCiudad