

Civilidad

45 años promoviendo el federalismo de base municipal



Revista CIVILIDAD | Edición Especial | www.civilidad.org.ar

Editorial (Alberto Marchini Poleri)

4

**FEDERALISMO
ARGENTINO**

¿El presidencialismo termina con el federalismo? (Pablo María Garat)

5

**Federalismo y desarrollo federal:
el programa de estado de la Constitución** (Pablo María Garat)

15

**DESARROLLO
HUMANO**

**Participación política, desarrollo humano
y felicidad en tres paradigmas de la cultura occidental** (Miguel Ángel Vigliocco)

31

**El Municipio y la asociación de municipios.
Su importancia para la integración social** (Horacio Rosatti)

41

Federalismo y cultura tradicional (Olga Fernández Latour de Botas)

43

Los Municipios y el desarrollo de la economía local (Ernesto Tomás Camps)

48

Rol del municipio en el desarrollo y la integración (Pablo María Garat)

54

PLANEAMIENTO

Descentralización e integración (Pedro J. Frías)

58

Planeamiento y gobierno municipal (Miguel Ángel Vigliocco)

63

**FEDERALISMO
FISCAL**

**El municipio en los regímenes de coparticipación
provincial y federal** (María Gabriela Ábalos)

67

**La cuantificación de desbalances fiscales:
elementos para la discusión sobre finanzas federales** (Luciano Di Gresia)

72

**Los municipios en los sistemas de
coparticipación provincial** (Pablo María Garat)

79

**El presupuesto y el programa general de gobierno.
Incidencias del sistema republicano argentino** (Orlando Braceli)

85

Las finanzas del federalismo argentino en el siglo XXI (Miguel Ángel Asensio)

92

GESTIÓN MUNICIPAL

La reforma administrativa de las municipalidades (Mario Meneghini)	104
La función del estado en materia de transporte urbano (Arturo D. Abriani)	111

RÉGIMEN MUNICIPAL

El municipio en la provincia. Conflictos y armonías de dos autonomías (Horacio Rosatti)	114
El fortalecimiento del régimen municipal y la recuperación del federalismo argentino (Pablo María Garat)	120
El régimen municipal en nuestra organización constitucional (Antonio María Hernández)	128
Estructura municipal moderna, la tripartición de funciones (Néstor Osvaldo Losa)	136

TERRITORIO Y URBANISMO

La base territorial de las municipalidades (Patricio H. Randle)	141
La ciudad, la casa y la calidad de vida (Tomás Diego Bernard)	147
Razón de ser del Urbanismo (Patrio H. Randle)	152
Microregiones. Concertación territorial para el desarrollo local (Pablo Checura - Manuel González)	157
Aportes a una política de transporte (Orlando O. Marchini)	164
Normativa urbanística: un enfoque de acción local (Elba L. Rodríguez)	169
Equipamiento comunitario en áreas urbanas (Elba L. Rodríguez)	177

RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE

Los municipios y las relaciones interjurisdiccionales en materia de gestión ambiental (Antonio María Hernández)	183
Elementos de una política para los recursos naturales (Juan Pedro Velasco)	197

ANEXOS ESPECIALES

- * **Las Cartas Orgánicas Municipales. Naturaleza y contenido** (Pablo María Garat)
- * **Política, demografía y trabajo** (Ignacio Garda Ortiz)



No es nuestra intención aprovechar esta oportunidad para editorializar un balance de éxitos y fracasos.

Sí le queremos decir a nuestros lectores y amigos que esta fecha nos encuentra absolutamente convencidos del

objetivo que en su momento nos trazamos y de la manera que elegimos para alcanzarlo.

NUESTRO OBJETIVO: Contribuir a la revitalización del municipio como fundamento del auténtico orden político.

NUESTRO METODO: la docencia y el servicio sin dejar de informar al día sobre los acontecimientos más importantes de la vida municipal en toda nuestra **NACIÓN**.

Luchamos desde nuestros orígenes para rescatar al municipio del centralismo y el totalitarismo de hecho que se ejerce contra los fueros locales desde el estado provincial o nacional. Intentamos rescatar a las familias y municipios de esta masificación creciente que sólo ve individuos; votos e intereses materiales.

Hemos advertido durante estos cuatro lustros sobre el error de dar primacía absoluta de lo urgente sobre lo importante.

Hemos sostenido la necesidad de desideologizar lo social y despartidizar lo político.

Hemos promovido la desconcentración económica y la descentralización poblacional.

Hemos promovido la autarquía financiera de los municipios y su autonomía municipal.

Descentralización política que supone el reconocimiento pleno de la autonomía municipal y la asunción por parte de los municipios de todas las responsabilidades que conforman su orden de competencias para satisfacer las necesidades de la comunidad al nivel local.

Descentralización política que implica también el

respeto de los derechos no delegados por las provincias a la Nación y el cumplimiento por parte de aquellas de sus deberes respecto del Bien Común provincial.

Desconcentración económica que importa no tanto “privatizar” el crecimiento como federalizarlo para cumplir con las exigencias de la justicia conmutativa y distributivas.

Desconcentración económica que debe comenzar por liberar totalmente al desarrollo local, provincial y regional de la tecnoburocracia enquistada en los aparatos del Estado Nacional.

Recordemos que La Patria nació en los cabildos fundacionales y solo podrá restaurarse sobre este modelo institucional para no traicionar su ser histórico.-

Podrá ver el lector en este número aniversario todos los temas que hacen a la vida municipal han sido tratados en estos 40 años brindando desde los principios doctrinales hasta las soluciones técnicas en cada materia abordada.-

Hemos afirmado en todo este tiempo en reiteradas oportunidades que no habrá orden político estable sin revitalización de la vida municipal y sin recuperar nuestro auténtico **FEDERALISMO** que es de base **MUNICIPAL**.

La tarea ha sido prolija y nos hemos tenido que ir adecuando a los cambios vertiginosos de lo tecnológico y económico para poder seguir manteniéndonos de pie. De la revista tradicional en soporte papel que llegaba al despacho de un intendente, de un concejo deliberante, de algún funcionario municipal o provincial a la actualidad que lo recibís en tu correo electrónico, tablet, notebook, celular. De las jornadas o cursos dictados en forma presencial a los de ahora por zoom u otras plataformas electrónicas. Cambia la forma, no la esencia de lo que predicamos y sostenemos.

Mi total agradecimiento a quienes hicieron posible que la Fundación Civilidad se haya podido mantener durante estos 40 años. Queda mucho por hacer. No bajemos los brazos.

ALBERTO MARCHINI POLERI
PRESIDENTE DE LA FUNDACION CIVILIDAD



¿El presidencialismo terminará con el federalismo?

por Pablo María Garat ⁽¹⁾

1. Presidencialismo y federalismo. El rol del Senado en su equilibrio.

En este aporte que trataremos de realizar a una de las cuestiones más delicadas que debe afrontar nuestra sociedad en el inicio del siglo XXI, a saber: el equilibrio entre presidencialismo y federalismo, elegimos partir de la caracterización histórico-política de la Presidencia argentina como la de un "primus inter pares" sosteniendo que, o se impone a ellos, tanto para acceder al poder como para mantenerse en el mismo, o no puede hacerlo y uno o ambos objetivos no se cumplen; e identificamos especialmente a los "pares" con los gobernadores de Provincia y el Jefe de la CABA afirmando, en consecuencia, que aquella terminará inevitablemente con nuestro federalismo por mera razones de supervivencia.

Frente a ello, la hipótesis que venimos trabajando y queremos introducir brevemente en este texto consiste en que, para resolver lo anterior sin que ocurra lo enunciado y tampoco que los "pares" terminen, alternativamente, con la Presidencia, es absolutamente necesario que se recupere el rol del Senado de la Nación como el elemento que, al mismo tiempo, preserva y modera o tempera la Presidencia y su ejercicio en el marco constitucional.

Dicho de otro modo: postulamos recuperar al Senado como el órgano de participación y representación de las Provincias en el Gobierno Federal, lo que puede garantizar que el Presidente no agrave el federalismo de la Constitución ni los gobernadores agraven la Presidencia como ex-

presión ejecutiva de la unidad federal.

Adicionalmente corresponde señalar que hay otro interrogante vinculado a este planteo que -también por razones de brevedad- no podemos abordar aquí, pero dejamos enunciado en razón de la necesaria completitud de la cuestión. Ello consiste en preguntarnos: ¿Dónde reside el poder real de representación de las Provincias ante quien fuere en orden al proceso de toma de decisiones en el marco de nuestro Estado federal? Es más, si necesitamos "políticas de estado" y somos un estado federal, ¿cómo se diseñan estas?

No nos referimos a las respuestas doctrinarias. Seguiremos discutiendo si los Gobernadores, o sus legislaturas, o ambos, o los senadores, o todos de diverso modo, representan los intereses y la voluntad provincial según el caso, entre sí y ante el Poder Ejecutivo Nacional.

Nos preguntamos: ¿sobre quiénes recae la responsabilidad institucional que hace a la recuperación efectiva del modo de organización federal y al diseño de aquellas políticas de estado? Ensayamos algunas consideraciones acerca del marco circunstancial, en relación con todo lo anterior.

En primer lugar: nuestro presidencialismo es tan fuerte y se encuentra tan arraigado, que del desempeño efectivo del Congreso de la Nación, y especialmente del Senado por lo dicho, dependerá cómo se ejerce la Presidencia.

Vinculado con ello, la integración de las mayorías parlamentarias, en relación con la orientación política presidencial, marca, en otro sentido, los lí-

mites más o menos amplios al ejercicio del poder presidencial.

Finalmente, las decisiones en nuestro Estado Federal pasarán por el Congreso o el Ejecutivo en la medida de la relación política efectiva de fuerzas antes que por lo establecido en el marco institucional.

Y éste es el problema.

Porque si lo propiamente institucional es imaginar un Poder Ejecutivo y un Congreso ejerciendo a pleno sus respectivas atribuciones constitucionales sin invasión o delegación grosera de las mismas, lo contrario es exactamente lo que vivimos desde, prácticamente, la crisis de 1890.

Es decir, desde que el "estado de emergencia" sustituyó a la república federal.

Porque la "emergencia" ha tornado lo excepcional en permanente, ha alterado el equilibrio entre los órganos constitucionales del Gobierno Federal y ha desmoronado la arquitectura de la relación Gobierno Federal-Gobiernos de Provincia diseñada en 1853/60.

Y así, nuestro Estado Federal sin equilibrio entre el ejercicio del poder presidencial y las facultades del Congreso de la Nación inevitablemente comprometerá su misma "institucionalidad federal". Primero se comprometerá la vigencia del federalismo y finalmente la de la república federal. Si, además, el contrapeso efectivo ya no es el Senado de la Nación sino los gobernadores -como sostenemos descriptivamente- la "institucionalidad federal" ya no depende del marco jurídico fundacional sino del marco político agonal antes que arquitectónico.

En este punto es necesaria también una referencia sobre la cuestión de los partidos políticos en la Argentina en relación con el problema planteado. En efecto, nuestro sistema de partidos políticos puede ser considerado desde por lo menos dos posiciones distintas: o los partidos políticos han nacido como consecuencia y al servicio de grandes liderazgos que los han engendrado y sostenido mientras ellos mismos perduraban, o bien se han constituido sobre la base de esos mismos liderazgos pero encarnando un programa o ideario nacional que los trascendía.

El enfoque del presente trabajo parte de la primera hipótesis: creemos francamente que nuestra institucionalidad nunca se ha sostenido en los grandes partidos políticos sino en los liderazgos que representaban. Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Roca, Irigoyen, Perón y Frondizi - las grandes presidencias que marcaron nuestra historia política - no responden en modo alguno al modelo "demócrata"- "republicano" de los EEUU, o a cualquier modelo "conservador"- "liberal"; o "centro derecha"- "centroizquierda" expresado partidariamente con suficiente estabilidad institucional.

Es una opinión, pero debemos expresarla preliminarmente para que pueda entenderse el fundamento de la propuesta que efectuaremos.

En esta misma línea de razonamiento, cuando se afirma hoy - con indubitable acierto - que asistimos a la "implosión" de nuestro sistema de partidos políticos nacionales y que la política partidaria se ha "territorializado" crecientemente, entendemos que simplemente asistimos a una nueva etapa, como tantas otras en la vida política nacional, donde tenemos por delante la puja por la primacía de un nuevo "primus inter pares" notable que asegure - como lo han hecho otras Presidencias - un cierto período de paz y desarrollo nacional.

Mientras ello no ocurra lo que creo veremos es una simple puja entre "pares" con ocasionales preeminencias de un falso "primus" quien, carente de aquella notabilidad, solo puede asegurar la estabilidad presidencial por cortos períodos.

Cualquier análisis objetivo de nuestra historia política deberá admitir al menos que, más allá del agravio a la Constitución como consecuencia del "facto" y de la violación de la misma desde dentro mismo de los intervalos de retorno al orden constitucional, la falta de consolidación institucional encuentra una de sus causas en la lucha constante por la primacía entre pares, antes que por el enfrentamiento entre partidos políticos como tales, los que simplemente se colocan al servicio del que prevalezca y de los pretendientes a desplazarlo.

Pero entonces: ¿debemos renunciar a toda posibilidad de institucionalidad permanente; de vigencia de la Constitución; de verdadero orden y organización constitucional con vocación de perdurabilidad y someternos a los vaivenes de los liderazgos de turno sostenidos por el clientelismo partidario y el control de los medios de manipulación de la opinión pública?

Creemos firmemente que no. Pero también que si no aceptamos la naturaleza del problema; si seguimos simplemente declamando idearios desencarnados y entregando la política real a la ocasional aparición de partidos o líderes "carismáticos" o simplemente "mediáticos", nada cambiará en pro de una verdadera consolidación institucional con la vigencia de la Constitución como marco.



Es en esta perspectiva que ensayamos la presente reflexión y propuestas. Planteamos sólo un aspecto del problema o uno de los grandes problemas que convergen en la situación descrita. Y creemos que, al resolver este, quizá hayamos comenzado a echar las bases de una real institucionalidad.

Mirar lo que ocurre en otros países con organización estadual federal puede ser útil. Pero quizá lo más importante es observarnos con libertad de espíritu a nosotros mismos en el espejo de la historia patria.

Reiteramos entonces una idea concreta para el debate: si queremos mantener y fortalecer la república presidencial y federal ¿cómo evitar el riesgo de que el presidencialismo acabe con el federalismo?

Adelantamos que no creemos que esto pase por limitar de otro modo que no sea el previsto por la

Constitución Nacional el poder presidencial. Y, en todo caso, efectuar los ajustes que correspondan – y en la oportunidad adecuada – al mismo texto fundamental.

Sobre todo ello nos extenderemos enseguida desde un enfoque crítico del antes y después de la reforma de 1994 en relación con el Senado de la Nación como órgano moderador del poder presidencial, concluyendo con una propuesta sobre la cuestión a título de aporte a lo que entendemos un seguro debate a futuro.

Una aclaración más: pareciera inevitable extendernos simultáneamente, para una visión completa del problema, en torno al rol de la Corte Suprema en relación con la vigencia de la Constitución respecto del ejercicio del poder presidencial. Sin embargo, desde la perspectiva elegida, esto mismo se encuentra comprometido si no se resuelve la cuestión central que planteamos como objeto del presente.

Para ser más precisos: sin un Senado independiente no habrá Corte Suprema independiente, sencillamente por ausencia de justo juez.

2. Las Funciones del Senado de la Nación en nuestra organización constitucional.

Desde el punto de vista constitucional (e histórico) podemos agrupar las funciones atribuidas al Senado de la Nación teniendo en cuenta el texto original y todas las reformas posteriores, en las siguientes:

A. Explícitas:

a) Representación de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

b) Órgano de instancia definitiva para la designación y remoción, mediante el juicio político, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

c) Órgano de instancia definitiva para la designación de los cuadros de conducción profesional de la Defensa y la Política Exterior.

d) Órgano de instancia definitiva para la remoción, mediante el juicio político, del Presi-

dente de la Nación, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete y los Ministros del Poder Ejecutivo Nacional.

e) Cámara de origen para la definición de la distribución de la renta tributaria federal y la sanción de leyes que promuevan un desarrollo equilibrado y equitativo de Provincias y Regiones.

B. Implícitas:

a) Órgano de control para la sanción del Presupuesto Nacional cuando la ley no cumpla con lo establecido por el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional.

b) Órgano de control y limitación para el ejercicio por el Congreso de la atribución establecida por el artículo 75, inciso 3 en materia de "asignaciones específicas" de recursos coparticipables.

c) Órgano de tutela de los intereses provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las competencias reservadas o atribuidas, respectivamente, y respecto del ejercicio abusivo de las concurrentes por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

d) Garante de la correcta aplicación de lo dispuesto por los artículos 5 y 123 (garantía federal para el régimen de autonomía municipal) y 6 (intervención federal).

Como anticipáramos, cabe destacar especialmente que, por lo antedicho, la misma integración e independencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación depende en última instancia de la integración e independencia del Senado de la Nación.

3. Evolución del Senado en relación con sus funciones.

Tamaño importancia en el diseño de nuestra organización y equilibrio constitucional se había visto disminuida y oscurecida en la práctica institucional hasta 1994 como consecuencia de:

a) La elección de los senadores de modo indirecto y por acuerdo normalmente de "reparto" entre las dos primeras minorías de cada Legislatura Provincial, previo acuerdo de "mesa chica" intrapartidaria o, en el mejor de los casos,

la correspondiente elección interna. Queda de lado el caso de la elección de los senadores por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante el Colegio Electoral, lo que merecería un análisis en particular.

b) La integración del Senado conforme a mayorías y minorías partidarias, en función de lo anterior, que, en el caso de representar al mismo partido del Presidente de turno, se utilizaban respectivamente para ratificar o impugnar la previa voluntad presidencial. En ambos casos, y con contadas y honrosas excepciones, todo muy lejos de atender o priorizar el interés provincial, regional o, aún más, el del federalismo mismo.

En definitiva, antes de 1994 la constitución material respecto del Senado exhibía una fuerte partidocratización y una marcada dependencia del mismo de la mayoría que ocasionalmente se integrase, dependiente a su vez del Presidente o del líder de la oposición según el caso.

Todo por sobre el ejercicio prioritario de la función representativa de los intereses provinciales y regionales y de moderación del poder presidencial respecto de la vigencia del federalismo.

Aquí podría ensayar una digresión para distinguir la cuestión tomando como modelos comparados los distintos países con organización federal y considerando también diferenciadamente el caso de aquellos que tienen, además, una forma de gobierno parlamentaria.

Sin embargo, del repaso de los más representativos no observamos nada determinante que invalide lo afirmado arriba. Como veremos enseguida, en todo caso tales ejemplos ratificarían las razones que doy para sostener la inconveniencia de la reforma de 1994 en la materia.

4. La reforma del Senado en 1994.

Frente a todo ello, la reforma constitucional de 1994, a pesar del loable propósito de incorporar

la elección directa de los senadores, acentuó el sesgo descrito.

Y lo hizo de manera agravada: no solamente formalizó la representación partidaria sobre la provincial sino que, concordantemente, le otorgó a los partidos políticos el monopolio de las candidaturas a dicho cargo en el nuevo artículo 54, apartándose con ello inevitablemente del principio consagrado en el artículo 38 por la misma reforma, conforme a cuya interpretación auténtica que obra en el diario de sesiones de la Asamblea, difiere a la legislación inferior el establecer tal privilegio.

Y aquí debemos volver al principio: esta "partidocratización" del Senado, fáctica antes de 1994 y formal después de la reforma, ni siquiera exhibe la dosis de institucionalidad de los sistemas federales con grandes partidos nacionales consolidados, cuyos líderes en el Senado responden al pro-

las Provincias en el Gobierno Federal.

Pero además, el escenario constitucional al respecto se torna más complejo en orden a la preservación del federalismo en este punto en razón de otras normas que, lejos de modificarse, se han consolidado más allá de la propia reforma:

a) El procedimiento electoral de la "lista sábana" en las elecciones para cargos nacionales.

b) El Reglamento de la Cámara que no contempla en absoluto la posibilidad de constituir bloques "regionales" por intereses territoriales o de origen de la producción de bienes o servicios, limitándose el funcionamiento de la Cámara a la interacción de mayorías y minorías partidarias, con sus bloques respectivos. Nada impide que uno o varios senadores se aparten del modelo, pero esto no modifica el funcionamiento general en absoluto.



grama e ideario del partido tanto como al interés de la Presidencia de turno, aún cuando fuere de su mismo signo partidario.

Se trata de una "partidocratización" que esconde la utilización de las mayorías electorales formales para consolidar los liderazgos territoriales en juego, fortaleciendo primero el liderazgo provincial o el de la oposición al mismo, y disputar desde su representación en el escenario del Senado de la Nación la lucha por la "primacía" entre los "pares".

La historia de las presidencias de 1983 a 2013 es esto: hasta 1994 un Senado que, por mandato de los pares, limitaba al poder presidencial o le otorgaba un "cheque en blanco". Y después de la reforma, la formalización de dicho esquema de poder con el agravante de introducir la ficción de la representación partidaria de "mayorías" y "minorías", ajena a la naturaleza constitucional del cuerpo como participación y representación de

5. El Senado de la Nación como órgano moderador del Presidente visto como "primus inter pares".

Desde la perspectiva que sostenemos, entonces, y a la luz de nuestra historia política y constitucional, parece razonable afirmar que el poder presidencial, en cuanto a su origen y ejercicio pero especialmente en orden a su estabilidad, no ha tenido tanto que ver con el orden jurídico vigente – constitucional o de "facto" – como con la capacidad de imponerse su titular a sus pares en el sentido clásico del "primus inter pares".

Desde Rosas (como Jefe de la Confederación y para no ir más lejos) hasta los Kirchner esto es evidente. Cuando ello no ha sido así, los Presidentes han caído.

En el marco de la vigencia del orden constitucional, los pares son quienes disputan primero la candidatura partidaria o de facción, pero especialmente los gobernadores.

Hace tiempo que reflexionamos sobre el hecho de que el Presidente de la Nación Argentina carece de estabilidad cuando no cuenta con el consenso de la mayoría de los gobernadores provinciales, supuesto que podamos dar definitivamente por agotada toda posibilidad del "facto" entre nosotros.

La circunstancial aparición de un liderazgo surgido de algún gobierno municipal no modifica, a nuestro entender, el análisis en tanto dicho liderazgo no será tal sin el consenso mayoritario de origen y funcional de los gobernadores y ahora además del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si esto es así, cabe preguntarse: ¿cómo mantiene la preeminencia sobre sus pares el Presidente electo?

Esto ha ocurrido (y ocurre) de dos maneras antes y después de 1994:

a) Por la mutación constitucional, legal y de "facto" (obteniendo luego la "legitimación" vía Congreso de la Nación) de la integración del Tesoro Nacional, incrementándose notablemente el mismo, el que es utilizado para someter la voluntad de los gobernadores.

b) Por el sometimiento del Senado, logrado –a su vez– mediante dos procedimientos:

b.1) Por la amenaza de quitar apoyo financiero a las Provincias concretada directamente sobre los senadores (presión preelectoral) o indirectamente a través de los gobernadores (presión política local).

b.2) También directamente a través del partido o facción, particularmente a partir de la partidocratización del cuerpo y la presión sobre el futuro político de los senadores que aspiran a su reelección absolutamente dependiente de la decisión de las cúpulas partidarias o "mesas chi-

cas" en el actual esquema constitucional con el monopolio de las candidaturas en cabeza de los partidos políticos. De esto solo se observan recientemente contadas excepciones y por el momento minoritarias.

Resulta evidente que, frente a ello, debemos mirar además los comportamientos presidenciales para verificar el aserto.

Para no extendernos en los límites fijados a este trabajo, partiré de 1983 y hasta la actualidad. Así, es posible demostrar que durante tal período, y especialmente desde 1992 con el inicio de la práctica de los "Pactos Fiscales", profundizada en 1994 con la reforma en materia de fuentes tributarias e integración del Senado, lo afirmado en los párrafos anteriores se ha consolidado.

En efecto, no solamente se ha desequilibrado bruta-
lmente la distribución de la renta federal hacia el Tesoro Nacional (ochenta por ciento a su favor considerando impuestos coparticipables y renta de la Aduana), sino que a través del Presupuesto Nacional, aprobado casi sin excepción, ejercicio tras ejercicio, por el Senado "a libro cerrado", el Poder Ejecutivo Nacional dispone de ingentes recursos para "domesticar" a los "pares" que no se le sometan.

Se ha generalizado el concepto de que esto se resolverá con el dictado de la nueva ley convenio de coparticipación federal, respecto de la cual nos encontramos con casi 17 años de mora en la manda constitucional.

Nos permitimos discrepar con tal optimismo. La nueva ley convenio – por sí sola – no resolverá la cuestión planteada si no se recupera el equilibrio constitucional original en materia de fuentes tributarias con la moderación – aquí sí – del sistema de coparticipación para asegurar la redistribución horizontal en aras de la equidad y los equilibrios regionales.

Y definitivamente: debe limitarse el Tesoro Nacional, con el previo restablecimiento efectivo del principio de subsidiariedad para el ejercicio de las

competencias concurrentes entre el Gobierno Federal y las Provincias

Por otra parte, se dice que el Senado, como la Cámara de Diputados salvo honrosas excepciones, se ha transformado en una "escribanía" del Poder Ejecutivo Nacional, donde el oficialismo y la oposición actúan un papel institucional solo formal.

Al respecto, quisiéramos resaltar que – en nuestra opinión – esto es antes un abandono del Congreso que un avance del Poder Ejecutivo Nacional. Hay decenas de ejemplos atribuibles a la oposición de turno desde 1983 hasta aquí para demostrar que el Congreso no ha estado a la altura de lo que se espera de él, salvo voces aisladas.

La ley 24156 de Administración Financiera que delega en el Poder Ejecutivo Nacional el arreglo de la deuda externa; la aceptación continua de la emergencia como justificativo para la delegación legislativa; la aprobación por el Senado de las leyes de Presupuesto casi a libro cerrado son algunas de las evidencias de lo anterior.

Desde una mirada más amplia, el reconocimiento constitucional del voto obligatorio en un contexto marcado por el "clientelismo" sin normas equivalentes que lo prevengan; la eliminación del Colegio Electoral; y la permisividad encubierta de mayores atribuciones legislativas en manos del Presidente de la Nación, sumado a todo lo anterior, explica no solo la persistencia histórica de nuestra visión del presidente como "primus inter pares", sino –y lo que es más grave– la falta de moderación o la posibilidad de atemperar constitucional y fácticamente su poder.

En este marco de análisis, postulamos la necesidad de –al menos– recuperar plenamente al Senado de la Nación no solo como el órgano rector del federalismo, sino como la garantía de independencia del Poder Judicial al preservar la cabeza del mismo de cualquier injuria mediante juicio político, y especialmente como moderador del poder presidencial.

Para ello, consideramos necesario "ir hasta el hueso", inevitablemente a través de una reforma constitucional que –esta vez– nos reconduzca al modelo fundacional que en este aspecto no ha perdido vigencia: o el Senado modera el presidencialismo o éste, más temprano que tarde, termina con el federalismo.

6. La reforma constitucional del Senado de la Nación.

No podemos aquí fundamentar extensa ni adecuadamente una propuesta que penetre profundamente en nuestra organización constitucional. La enunciamos y justificamos dentro de los límites de este trabajo:

Se trata entonces de, manteniendo la elección directa de los senadores por las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

En cuanto a la integración del cuerpo:

a) La composición del Senado debería regresar a dos senadores por distrito, con mandatos de seis años como en la actualidad, declarando caducos todos los mandatos y procediendo a una nueva elección de todo el cuerpo según las pautas siguientes.

b) Las elecciones deberían realizarse siempre de forma separada de cualquier otra elección nacional, siendo individual en cuanto a los candidatos y claramente vinculada a la posibilidad del "mandato imperativo" por parte de la Provincia correspondiente o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según sus respectivas normativas constitucionales.

c) Deberían permitirse candidaturas independientes con la presentación de avales que representen entre el uno (1%) y el tres por ciento (3%) del padrón electoral distrital. Este porcentaje se sugiere como un rango inicial, sujeto a un estudio continuo de la cuestión.

d) Los partidos políticos reconocidos podrían presentar hasta dos (2) candidatos en boletas separadas, siendo cada elección individual. No se debería exigir un cupo femenino (aunque entendemos que esto podría percibirse como regresivo en términos de la participación de las mujeres en la vida política, consideramos que para

dos cargos senatoriales, debe respetarse la más amplia libertad de las Provincias y no imponer restricciones de este tipo).

e) En todos los casos se elegiría un suplente.

a) El proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación sería enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Senado de la Nación, que sería la cámara de origen incluso cuando se intentara crear o modificar impuestos a través del mismo. El mismo procedimiento se seguiría para cual-



En cuanto a la remoción de los miembros del cuerpo:

Sería causa de remoción de los senadores, entre otras razones, la solicitud fundamentada del Gobierno Provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (por voluntad conjunta del Poder Ejecutivo Provincial y la Legislatura local), ratificada por referéndum con mayoría del cincuenta por ciento (50%) de los votos válidos afirmativos, debido a faltas reiteradas y objetivas al interés provincial, privilegiando los intereses partidarios o desobedeciendo mandatos claros emitidos según las normas de derecho público local. Para la remoción se requeriría el voto afirmativo de los dos tercios (2/3) de los miembros del cuerpo.

En cuanto al funcionamiento del cuerpo:

El Senado de la Nación debería contemplar en su Reglamento la formación de bloques permanentes basados en intereses comunitarios provinciales o regionales, que dispongan de los recursos mínimos indispensables para su funcionamiento y participación en la organización del trabajo parlamentario, en igualdad de condiciones con los bloques partidarios.

En cuanto al control del Presupuesto de la Nación:

quier proyecto de ley que modifique dicho presupuesto.

b) La falta de transferencia de recursos comprometidos a las Provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según lo aprobado en el Presupuesto haría personalmente responsable al Jefe de Gabinete y a los ministros del ramo, quienes deberían comparecer ante la solicitud de un número de senadores igual al de las Provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como mínimo, pudiendo ser removidos por el cuerpo si no satisfacen las explicaciones proporcionadas, con el voto de los dos tercios (2/3) de los miembros del mismo.

En cuanto a su función como cámara juzgadora en casos de juicio político a miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

Cuando el cuerpo se constituya para recibir la acusación en tales casos, rechazaría "in limine" cualquier acusación basada en "mal desempeño" que pretenda fundamentarse en el contenido de uno o varios votos de los jueces involucrados en decisiones judiciales específicas.

Antes de concluir, nos gustaría plantear dos autocríticas a esta propuesta:

Si queremos reparar el agravio al federalismo

causado por la "partidocratización" descrita y la consiguiente utilización del Senado por parte de la Presidencia en turno para someter al federalismo, ¿cómo evitaremos el efecto contrario, es decir, que la política "territorial" o localista perjudique a la Presidencia, especialmente en el contexto actual de una fuerte desintegración de los partidos políticos nacionales?

Consideramos que esta es la objeción más contundente que encontramos al planteamiento, pero también creemos que tiene una respuesta. En efecto, se trata de reconocer que nuestro régimen político de "primus inter pares" no es modificable, ya que procede de nuestra tradición histórica y política más arraigada. Y se trata de dotar a dicho régimen de la institucionalidad necesaria. Para lograrlo, la propuesta se apoya en dos pilares que garantizan la existencia del Senado como órgano de moderación y preservación del poder presidencial:

La amplitud, transparencia y legitimidad del proceso de selección de los senadores nacionales. La organización del cuerpo en función de intereses provinciales-regionales y al mismo tiempo nacionales, asegurando la unidad en la diversidad. En definitiva, como mencionamos al principio: ni la Presidencia debe acabar con el federalismo, ni el federalismo con la Presidencia.

Este punto es algo obvio, pero por ser obvio, seguramente difícil de resolver.

En segundo lugar, expresado lo anterior, no podemos ignorar que hablar de reforma constitucional cuando aún no se ha completado el marco reglamentario establecido en la reforma de 1994 parece inoportuno, inviable e incluso peligroso, especialmente cuando la cuestión está actualmente contaminada por planteamientos reeleccionistas.

Sin embargo, en algún momento, el error histórico –a nuestro juicio– de la reforma de 1994 en relación con el Senado no nos dejará otra opción. Desafortunadamente, nuestro sistema rígido nos impide recurrir a simples enmiendas. No obstante, nada impide llegar a un acuerdo sobre la modificación de un solo artículo si se reconoce su importancia para la recuperación de la Repúbli-

ca Federal. Probablemente debamos abordarlo cuando los ánimos, actualmente muy exaltados, se hayan calmado.

Por lo tanto, proponemos como alternativa que sea factible sin necesidad de una reforma constitucional:

En primer lugar, nada impide que el nuevo Senado surgido de las próximas elecciones de octubre asuma responsablemente el debate sobre un nuevo sistema fiscal federal, como explicamos en otra colaboración en esta misma edición de "Civilidad". Este sistema no debería limitarse a una simple ley de convenio de coparticipación federal que solo ajuste la distribución del ingreso fiscal.

En segundo lugar, todo lo contenido en la propuesta anterior, que se refiere al funcionamiento del Senado como representante de los intereses provinciales y regionales en el Gobierno Federal, debería fortalecerse. Es crucial debatir las leyes fundamentales expresando los diversos intereses regionales para contribuir a asegurar un desarrollo equitativo, igualdad de oportunidades y calidad de vida en todo el país, tal como lo establece la Constitución Nacional.

En tercer lugar, consideramos indispensable acordar, después de estas elecciones y las de 2015, que las elecciones para el Senado se realicen en momentos separados de cualquier otra elección y sean consideradas por toda la ciudadanía de las provincias electoras como cruciales para elegir responsablemente a los representantes que aseguren la unidad en la diversidad.

7. A modo de conclusión.

Esta propuesta se fundamenta claramente en asegurar la representación de los intereses provinciales por encima de los intereses partidarios, con máxima independencia del cuerpo para garantizar el pleno ejercicio de sus funciones constitucionales explícitas e implícitas.

Es posible que una reforma de estas características sea actualmente "políticamente incorrecta" e inviable, bloqueada por las mismas causas e intereses que busca corregir.

Además, muchos podrían preguntarse: si este es el diagnóstico, ¿por qué no abandonar definitivamente el presidencialismo o el federalismo? ¿Por

qué no adoptar un régimen parlamentario federal o incluso un presidencialismo formalmente unitario como posición intermedia? Nuestra respuesta a tales interrogantes va más allá de este trabajo. Preferimos afirmar que, a nuestro entender, el régimen político de una nación se basa en su tradición histórica. Y nuestra tradición histórica afirma que nuestro régimen es la república presidencialista federal.

Desde 1816, junto con la declaración de la Independencia, hemos debatido sobre esto. Entre 1819 y 1826, fracasaron los intentos contrarios. Entre 1820 y 1853, se libró una larga guerra civil para resolver esta cuestión. Entre 1853 y 1860, se consolidó la decisión. Y desde 1860 hasta 2013

, no hemos sido capaces de mantener con consistencia suficiente que una república requiere ciudadanos, un régimen presidencial que ofrezca estadistas y un federalismo que garantice libertades concretas con responsabilidad.

Es también un cambio profundo en las conductas públicas, como lo solicitaba Pedro J. Frías.

Estas conductas públicas deben reflejarse claramente:

La Presidencia de la Nación representa la unidad federal, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representan la diversidad, y el Senado de la Nación representa y participa en la diversidad en pos del Bien Común. 



(1) Presidente honorario de Fundación Civildad. Profesor de Derecho Constitucional (Universidad Católica Argentina).

(2) Artículo publicado en Agosto de 2013.

(3) Cf. Garat, P. M., "Federalismo, Presidencialismo y Coparticipación Federal", *Civildad* 33, Agosto de 2013, pp. 73-76.

(4) Ver nota 2.



Federalismo y desarrollo federal: El programa de estado de la Constitución

por Pablo María Garat ⁽¹⁾

1. El federalismo como aplicación práctica del principio de subsidiariedad.

Para fundamentar adecuadamente la afirmación según la cual el federalismo es nuestro programa constitucional de estado y, por lo tanto, que el programa constitucional para el desarrollo federal es la más importante de nuestras políticas de estado porque se expresa en la Constitución misma, como un consenso histórico e institucional determinante de toda obra de gobierno, es necesario realizar algunas consideraciones previas. A partir de la evidencia que nos dice que la naturaleza social y política del hombre se expresa en una dinámica de vida social y política que debe ser observada y reconocida conforme, por lo menos, a cómo se responde a la tensión entre dos binomios: unidad – diversidad y autoridad – libertad, pensamos que el federalismo significa algo más que una técnica constitucional de distribución del poder.

Por otra parte, también creemos que frente a tales binomios las respuestas posibles no son unívocas sino análogas en la constitución y organización de toda comunidad política.

Efectivamente, ello se da a través de la historia particular de cada comunidad y normalmente concluye en la adopción de un determinado modo de organización político y social que responderá a dichas dos cuestiones.

Ello define el régimen político propio de toda co-

munidad soberana, el cual no será otro, en su legitimidad, que el de su tradición histórica.

El régimen político expresa primero una forma de estado (y aquí eludiremos deliberadamente, por obvias razones de espacio, el debate en torno al concepto de estado y aún el de soberanía para tomar como supuesto la distinción entre el estado como la sociedad políticamente organizada y el gobierno como la expresión formal de su autoridad soberana) y luego como una forma de gobierno, en el sentido más amplio, que incluye no solamente la expresión de quién y cómo ejerce la “**autoritas**” y la “**potestas**”, el poder de “**imperium**”, sino también cuán amplia es la participación y la representación política y social.

Pero independientemente de cómo se resuelve concretamente en la historia de cada comunidad política la cuestión del régimen que adopta para su organización y gobierno, lo que resultará ineludible es responder al menos a estas dos cuestiones.

La sociedad política no es un aglomerado de individuos, sino una “**sociedad de sociedades**”. Un “**todo de orden**” de naturaleza moral que exige para su pervivencia frente a otras y la realización de su propio Bien Común de un régimen político que asegure y armonice la unidad en la diversidad y equilibrio, en su dinámica, la necesidad de la

autoridad a distintos niveles con el reconocimiento y respeto de las libertades concretas de las personas, las familias y los grupos sociales intermedios, tanto territoriales (comunidades políticas locales de carácter autónomo e infrasoberano) como sectoriales de la vida económica y social.

Dicho esto, corresponde ahora proponer la consideración del federalismo como aplicación práctica de un principio que ha sido desarrollado por la filosofía clásica, enseñado por la Doctrina Social de la Iglesia Católica y adoptado por la ciencia política moderna y diversos ordenamientos jurídicos nacionales y supranacionales (la Unión Europea; Alemania; Italia; y en la Argentina por la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

Nos referimos al principio de subsidiariedad, que hace referencia a la unidad como expresión de una diversidad que debe respetar en su legítimo polimorfismo las libertades concretas que necesitan las familias y los grupos sociales para alcanzar sus propios fines en el marco del Bien Común de la sociedad política.

Proponemos así considerar (como ya lo han hecho otros) al federalismo como una expresión concreta del principio de subsidiariedad, entendido este principio en sentido negativo (no hacer) y positivo (hacer subsidiariamente). Como tal no se opone a la eficacia y eficiencia del gobierno.

Y es (o debiera ser), en su aplicación práctica, respeto de la libertad del nivel de gobierno más pequeño -lo que constituye verdaderamente acercar la decisión al destinatario de ella- y acción subsidiaria (solidaria) cuando ese nivel, por causas objetivas, no puede ejercer plena y eficazmente sus libertades y facultades para atender las responsabilidades a su cargo.

Esto no es original entre nosotros. Ya fue propuesto especialmente por el Profesor Pedro J. Frías desde su cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y a través de múltiples escritos, desde mediados de los años 70 en el siglo pasado.

Sin perjuicio de ello, proponemos esta hipótesis no solamente por los fundamentos que daremos, sino porque entendemos que no es por casualidad que este principio se vea receptado formalmente en importantes documentos constitucionales en el plano nacional e internacional.

Aparece por primera vez en el pensamiento de la Doctrina Social de la Iglesia en 1931 en el texto de la Encíclica del Papa Pío XI, ***“Quadragesimo Anno”***, Punto 79, que dice: ***“Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.”***

Resaltamos la última línea porque queremos destacar que este principio no debe ser interpretado solo en el sentido del “autogobierno” sino también de la ayuda, justamente “subsidiaria” cuando la comunidad menor no puede alcanzar por sí sus fines.

Es receptado formalmente en el Tratado de Maastricht (1992) que establece:

Artículo 3 B

La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

Esto es ratificado y precisado por el Tratado de Lisboa (2007) que dice:

Artículo 3 ter

La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

También aparece en el artículo 23 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania así como en las Leyes 59 (1997) y 265 (1999) de la República Italiana.

Especialmente en La Argentina, dentro del derecho público provincial comparado, la más moderna de las Constituciones Provinciales, la de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991) recoge este principio expresamente en la atribución de competencias a sus municipios cuando dispone en su artículo 173, inciso 16, que dice:

Competencia

Artículo 173.- La Provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias:
...16 - Ejercer cualquier otra competencia de interés municipal que la Constitución no excluya ta-

xativamente y en tanto no haya sido reconocida expresa o implícitamente como propia de la Provincia, atendiendo fundamentalmente al principio de subsidiariedad del Gobierno Provincial con respecto a los municipios.

Antes de continuar nos interesa precisar, en relación con todo ello, que el federalismo puede ser visto como un sistema de libertades concretas de las entidades territoriales infrasoberanas, así como un sistema eficaz de relaciones entre los grupos sociales y el gobierno a cualquier nivel y de los distintos niveles de gobierno entre sí, tanto en sentido vertical como horizontal y sea ello dentro del Estado Federal o la Confederación, y aún – bajo cierta interpretación extensiva – dentro del estado unitario o del llamado “federo-regional”. Esto subraya los dos aspectos complementarios del principio (negativo y positivo u omisión y acción) que explicitaremos enseguida.

Esta interpretación del federalismo tiene en mi opinión consecuencias prácticas relevantes que, sin pretensión de agotar su posible contenido, nos interesa inventariar particularmente, primero en general y luego para fundamentar por qué entendemos al federalismo como nuestro programa constitucional de estado frente al manifiesto proceso de “desfederalización” luego de más de treinta años de recuperación de la vigencia del orden constitucional en La Argentina.



Las consecuencias derivadas de la consideración del federalismo como aplicación práctica del principio de subsidiariedad podrían incluir al menos:

Una determinada interpretación del concepto de descentralización.

La aceptación del concepto de “autonomía local” dado que el federalismo aparece, al menos en ciertas sociedades políticas - como La Argentina - en tanto que “federalismo de ciudades” en su origen lo cual, al mismo tiempo, se proyecta en la realidad del siglo XXI como algo cada vez más evidente por la importancia de las ciudades como sujeto político territorial.

Una especial valorización de la cooperación horizontal dentro del Estado Federal entre los entes territoriales locales.

La cuarta consecuencia práctica se refiere a la cuestión de la regionalización hacia adentro del Estado Federal.

La quinta, de importancia sustantiva en mi opinión, se refiere a la distribución efectiva de las competencias entre el Gobierno Federal y las Provincias y sus municipios, aplicando efectivamente como regla constitucional el principio de subsidiariedad.

En sexto lugar, y derivado del mismo principio y resuelto lo anterior, deviene imprescindible organizar la distribución del “poder de imposición” (“**taxing power**”) de conformidad a aquella distribución de competencias, asegurando su ejercicio efectivo.

Finalmente, todo ello requiere, para su concreción práctica y sustentabilidad en el tiempo, un reaseguro institucional identificado en uno o varios órganos de la Constitución política del Estado Federal o Federación.

2. El federalismo como el programa de estado de la Constitución Nacional para el desarrollo federal.

El desarrollo humano - bajo cualquier forma de estado - debería tener siempre como objetivos su evolución y crecimiento de modo que asegure sus beneficios para todas las familias y grupos sociales, así como también concretarse en un marco de equilibrio y equidad territorial.

Bajo un régimen político o forma de estado fede-

ral estos objetivos plantean el desafío adicional de proponerse alcanzar la justicia social con equidad regional y pleno respeto de la unidad en la diversidad en el marco del reconocimiento de las autonomías locales, por la vigencia del principio de subsidiariedad.

En materia económica, social y fiscal nuestra Constitución establece el federalismo también para asegurar los derechos económicos y sociales que garantiza en el Preámbulo.

En este marco estamos convencidos entonces de que para asegurar la justicia y la paz social y el equilibrio y la equidad regional para el desarrollo de Provincias y municipios en todo el territorio nacional, el federalismo es el camino natural y el programa de Estado que la Constitución Nacional ha establecido con mucha claridad.

No se trata de recordar lo que ya es conocido sino de llamar la atención sobre un tipo de análisis que, sin ser original, quiere subrayar la cuestión del carácter federal que el desarrollo de la Nación debería considerar si se trata de promover este de acuerdo a lo que entendemos se ha planteado como un verdadero programa constitucional que, sin abandonar sus notas originarias, se ha enriquecido con las reformas de 1957 y 1994 para orientar el desarrollo federal como un desarrollo humano con justicia social y equidad territorial.

Concordantemente señalamos que partimos del supuesto según el cual a partir de la reforma constitucional nacional de 1994 ha quedado claramente expuesto un verdadero “**programa constitucional**” especialmente en materia económica y social, en tanto que plan o proyecto constitucional a realizar para lo que preferimos denominar “**desarrollo federal**” advirtiendo que el primero de los términos aparece de manera reiterada y elocuente en la reforma del 94 complementando y precisando los de “**bienestar**” y “**progreso**” del modelo original, y el segundo no solo es consecuencia del artículo 1 de la norma fundamental sino de su ratificación también reiterada y expresa en dicha reforma en relación con la organización económica y fiscal de la Nación.

3. El desarrollo federal en la Constitución Nacional

Por lo que hemos visto, el desarrollo humano - bajo cualquier forma de estado - debería tener siempre como objetivos su evolución y crecimiento de modo que asegure sus beneficios para todas las familias y grupos sociales, así como también concretarse en un marco de equilibrio y equidad territorial.

Bajo un régimen político o forma de estado federal estos objetivos plantean el desafío adicional de proponerse alcanzar la justicia social con equidad regional y pleno respeto de la unidad en la diversidad en el marco del reconocimiento de las autonomías locales, por la vigencia del principio de subsidiariedad.

En materia económica, social y fiscal nuestra Constitución establece el federalismo también para asegurar los derechos económicos y sociales que garantiza en el Preámbulo y los artículos 14, 14 bis, 16, 17 y 33, con el marco de los artículos 1; 4; 75 incisos 1, 2, 3, 17, 18, 19, 8, 9 y 6; 41; 42; 99, incisos 8 y 9; 100, inciso 1; 103; 124; 125, 123 y 129, que sugerimos leer con esta secuencia.

Pero un orden constitucional de plena inclusión socioeconómica requiere reconocer - al menos y en nuestra opinión - cuatro objetivos estratégicos permanentes: el arraigo de las familias en el municipio; la nutrición y educación primaria universales efectivas; el fortalecimiento de las economías regionales por la mayor integración de las cadenas de valor; la distribución equilibrada y solidaria de la renta tributaria federal. Todo esto nos recuerda que gobernar sigue siendo poblar, pero al mismo tiempo, promover la creación de trabajo genuino.

En la actualidad, discutir las transformaciones del Estado Federal - a cualquier nivel -, supone responder a cuatro preguntas claves que impliquen una concepción del mismo: ¿Qué actividades debe realizar cada nivel de gobierno? ¿Quién decidirá respecto de ellas y en orden a su ejecución? ¿Dónde se las va a desarrollar? ¿Qué recursos fiscales se necesita para atenderlas?

A ello se debe agregar que en la Argentina, por existir tres niveles de gobierno y un cuarto, la región, que si bien no constituye un nuevo nivel de gobierno representa un ámbito institucionalizado

de relación interjurisdiccional, la coordinación entre ellos resulta esencial para que pueda aspirarse a un razonable nivel de éxito en las transformaciones propuestas; particularmente dado el alto grado de interrelación y concurrencia entre las competencias de los distintos niveles lo que nos lleva, asimismo, al tema de la descentralización y la integración de las acciones de gobierno.

Por otra parte, antes de poder acordar un nuevo sistema de distribución de recursos coparticipables o ley convenio de coparticipación y, por ende, qué poder de imposición ejercerá cada nivel de gobierno, debe resolverse cómo se financia el sistema previsional nacional. De lo contrario no abandonaremos el llamado **“laberinto de la coparticipación”** y nos seguiremos deslizando hacia un sistema de transferencias condicionadas hacia las Provincias - ajeno a nuestro sistema fiscal federal - ni resolveremos el incremento de la presión impositiva que compromete aún más el desarrollo.

Por último, y sin pretender agotar una agenda básica, el escenario del desempleo y la desocupación reales exige otro protagonismo de los gobiernos locales.

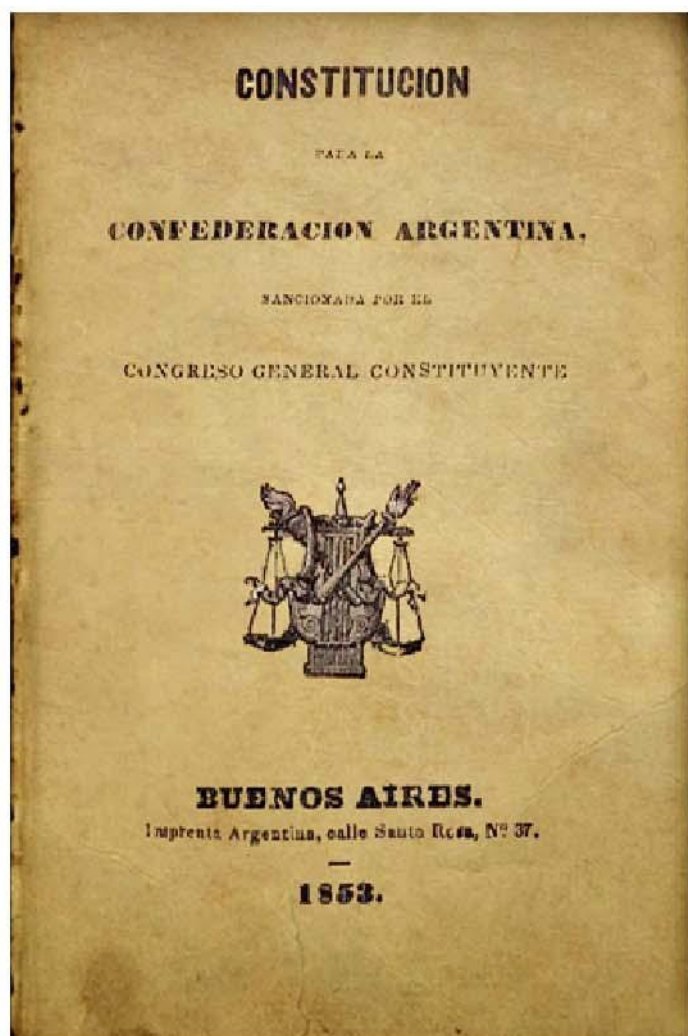
Estamos hablando de que la descentralización deje de entenderse como un **“arrojarle problemas al de abajo”** para ser entendida, promovida y concretada como una aplicación concreta del principio de subsidiariedad, lo que implica siempre el fortalecimiento de las Provincias y los municipios como requisito indispensable para ejercer plena y eficazmente las responsabilidades que en nuestro sistema federal les corresponden.

En otro sentido, y desde una perspectiva completa del desarrollo humano como desarrollo federal, considerando la preservación de la soberanía política y la integridad territorial como objetivos primeros de toda política nacional, no parece exagerado afirmar que la guerra y la paz en el siglo XXI estarán signadas especialmente por el control y aprovechamiento de los recursos naturales y el territorio en que se encuentran. Esto se presenta como una ineludible cuestión de Estado.

En el siglo XX, desde la década de los años sesenta, las guerras fueron por el petróleo; hoy esto ya

es innegable. Muy probablemente en el siglo XXI lo sean por las fuentes energéticas alternativas, el agua y los alimentos, lo que equivale a decir por el territorio. Y esto sin hablar de la ocupación del mismo por la **“economía negra”** del narcotráfico a expensas no solamente de la corrupción en el Estado sino de la ausencia de población arraigada con hogar, escuela y trabajo.

En este marco estamos convencidos de que el desarrollo federal es el itinerario natural y seguro para asegurar la justicia y la paz social, la equidad regional y la integridad territorial de la Nación y por esto cabe preguntarnos: ¿Hay un programa constitucional para el desarrollo federal?



Los antecedentes. Orígenes y características del federalismo argentino y su organización estatal.

El modelo constitucional originario (1853/1860) y la reforma de 1994. La distribución de competencias. La regla constitucional federal.

El federalismo argentino no ha sido un simple modelo constitucional para distribuir competencias entre las Provincias y el Gobierno Federal que aquellas decidieron reconocer y organizar al cons-

tituir la Confederación Argentina, la cual ha sido previa al Estado Federal organizado formalmente sobre la base de los **“pactos preconstituyentes”** que la Constitución menciona en el Preámbulo y que se celebraron en aquel marco confederativo.

Ni siquiera representa, solamente, nuestra forma de estado adoptada en el orden constitucional. El federalismo argentino representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones entre las ciudades y sus Cabildos fundacionales primero, y el conjunto de Provincias y municipios que conforman la Nación Argentina después. Modo natural e histórico de ordenar relaciones, pero también de resolver conflictos.

De modo sucinto podemos recordar que, originariamente:

1. La Nación Argentina adoptó constitucionalmente para su Gobierno la forma de estado federal de acuerdo al modo establecido en la misma Constitución (art. 1º).

2. En la Constitución Nacional de 1853/60 se admitió implícitamente el federalismo de tres niveles, con base municipal, al establecer en el artículo 5º la obligación de “asegurar el régimen municipal” por parte de las Provincias.

Sin embargo, la organización formal y la distribución de competencias admitía expresamente solo dos niveles: el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia. De allí que los poderes municipales solo podían garantizarse constitucionalmente como delegación de competencias federales o provinciales. Además, no había referencias a la Ciudad de Buenos Aires, que en ese momento no era la Capital Federal.

3. Distribuyó las competencias entre el Gobierno Federal, por una parte, y los Gobiernos de Provincia por la otra, en base a las siguientes reglas constitucionales:

- a) **Artículo 104 (ahora 121):** “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Conforme a esta regla, el Gobierno Federal solo puede ejercer las competencias delegadas por las Provincias, expresamente, a través de la Constitución y aquellas implícitas que, conforme a la

jurisprudencia de la Corte Suprema, se admiten a partir del criterio de la razonabilidad.

b) Artículo 108 (hoy 126): Concordantemente con lo anterior *“las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación”*.

c) Artículos 5° y 106 (hoy 123): Los municipios podían ejercer las competencias que les sean reconocidas por las respectivas Constituciones Provinciales, aunque sin garantizar su autonomía, incluso en el aspecto tributario.

Finalmente, visto en retrospectiva desde el texto de la reforma constitucional de 1994, el ordenamiento de 1853/60 no contemplaba formalmente cláusula alguna acerca de determinadas cuestiones como el dominio de las Provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio; la creación de regiones; la autonomía municipal; la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sujeto de las relaciones federales; los límites a la facultad legislativa del Poder Ejecutivo; la facultad del Congreso de la Nación para aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales ni, especialmente, contemplaba también el régimen de coparticipación impositiva federal como un modo constitucional expreso de coordinación tributaria.

Esta era la estructura jurídico-institucional ordenada por la Constitución Nacional, en lo formal, hasta 1994.

No resulta necesario abundar demasiado para ilustrar acerca del proceso de dependencia creciente de las Provincias respecto del Gobierno Federal, a partir de la crisis financiera de 1890.

Desde una visión política, económica o sociológica a partir de esa época la **“razón de estado”** o **“de partido”** o la **“emergencia económica”** -avalada esta última por la Corte Suprema de Justicia de la Nación - prevaleció sobre el principio federal, sea para restringir el ejercicio de los poderes provinciales como para avanzar sobre ellos.

En el enfoque constitucional esto ya no se discute

y se admite el divorcio entre la constitución material y la formal, casi ininterrumpidamente, hasta mediados de los años 80 del siglo XX en lo que al régimen federal se refiere.

En una obra clásica en la materia, Ricardo Zorraqín Becú expresa:

“Después de 1853, y sobre todo cuando la nación quedó definitivamente organizada, el auge del comercio exterior determinó una economía destinada en lo fundamental a la exportación de productos agrarios y la correlativa importación de artículos manufacturados que pasaban, en una enorme proporción, por el puerto bonaerense.

Los ferrocarriles fueron construidos para servir a esa política económica y la legislación se adaptó a sus necesidades. Los derechos de aduana fueron, hasta hace un cuarto de siglo [escribe en 1957] los principales rubros del cálculo de recursos de la Nación.

Más tarde, esta se apoderó de los impuestos internos, de los impuestos a los réditos y de otros gravámenes que quitaron a las provincias sus medios de acción y las sometieron a las determinaciones del gobierno central. La cláusula constitucional que le permitía regular el comercio sirvió para intervenir en las economías regionales fijando los precios, ordenando la producción, reglamentando el trabajo, etcétera.

A través de los medios de comunicación y transporte cada vez más modernos produjo un creciente intercambio humano e ideológico entre todas las regiones del país, que hizo desaparecer poco a poco las peculiaridades regionales y los sentimientos localistas, para someter a todos ellos, desde fines del siglo XIX, al pensamiento de Buenos Aires.

Las provincias, desde entonces, dejaron de defender sus autonomías porque sus intereses políticos y económicos las inclinaban a secundar el engrandecimiento porteño. ...”

Pero no son estos factores solamente los que han producido la desaparición del federalismo entre nosotros. Ha habido y subsisten todavía razones políticas de una trascendencia mucho mayor, que son las que realmente han dado un golpe de muerte al sistema ideado en 1853...

Aunque parezca paradójico, es la democracia - o

mejor dicho los defectos de nuestra democracia - la causa fundamental del centralismo que ha reemplazado el sistema federal. En efecto, la aparición de los grandes partidos populares que actúan en todo el territorio de la Nación bajo una dirección centralizada, frecuentemente personalista, ha hecho perder el sentido auténtico del federalismo.

La disciplina partidaria impone una obediencia que impide el desarrollo de las tendencias locales, de tal modo que la dirección unitaria de los grupos políticos orienta de la misma manera la acción de los gobiernos formados por ellos...la política de masas, propia de Este siglo, como actúa a la zaga de un caudillo y realiza movimientos que repercuten simultáneamente en toda la nación, no puede adaptarse a las necesidades locales ni tener en cuenta los intereses, los problemas y los sentimientos de cada región.

Esta extensa pero inevitable cita nos parece de rigurosa actualidad: ¿cómo no ver en esta descripción que abarca desde fines del siglo XIX a mediados del siglo XX el drama actual del régimen federal argentino?

Desde una visión política, económica o sociológica con la letra fresca de la Convención de 1860, la **“razón de estado”** o **“de partido”** o la **“emergencia económica”**, avalada esta última por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, privó sobre el principio federal, sea para restringir el ejercicio de los poderes provinciales o para avanzar sobre ellos.

A partir de 1983, con la recuperación del orden constitucional, se inicia un ciclo institucional con marcados elementos en favor de la recuperación del federalismo. Como si la memoria genética constitutiva guiara el curso de las decisiones más relevantes, las fuerzas políticas en su totalidad se orientaron a la recuperación de nuestro federalismo de base municipal.

Entre 1985 y 1991 claramente un conjunto de iniciativas políticas van preparando el camino para la reforma constitucional que finalmente tiene lugar en 1994, incluyendo temas que se ordenan al fortalecimiento del régimen federal y que sin

duda preparan el camino para el diseño de un verdadero programa constitucional para el desarrollo federal.

1. El ciclo constituyente provincial que se inicia alrededor de 1985 con una casi unánime tendencia a reivindicar los poderes reservados por las Provincias en 1853/60 y a consagrar expresamente la autonomía municipal.

Jujuy; Salta; La Rioja; Santiago del Estero; Córdoba; Río Negro; San Juan, San Luis; La Pampa y Tierra del Fuego preparan el escenario de reformas que recogería la Convención de 1994. Especialmente en materia de régimen municipal de autonomía. Después de 1991 se sumarían todas las Provincias con excepción de Buenos Aires; Santa Fe y Mendoza que, ignorando groseramente la manda constitucional del nuevo artículo 123, mantienen regímenes de autarquía municipal.

2. El anteproyecto de reforma incluido en los Dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia en 1986, especialmente en lo referido al **“sistema federal”**.

Transcribimos la parte correspondiente al **“sistema federal”** del Dictamen Preliminar presentado al Presidente Dr. Raúl Ricardo Alfonsín por el Consejo para la Consolidación de la Democracia el 7 de octubre de 1986 (Exposición del Dr. Carlos S. Nino):

"EL SISTEMA FEDERAL"

El sistema federal que proponemos consiste en sostener y mantener, con toda claridad, el federalismo real e histórico. Ello es, mantener a cargo de las provincias los poderes reservados y no delegados, y a cargo del Estado Nacional, los poderes taxativamente delegados. Los poderes concurrentes deben ser objeto de concertación entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. Los poderes implícitos también pueden ser objeto de negociación, pero utilizando siempre una norma de razonabilidad.

Sin embargo, entendemos que este federalismo puede sostenerse y mantenerse en la medida en que se le asigne a un organismo institucionalizado la función específica de control y defensa del sistema federal.

Entendemos que el Senado de la Nación, por muchas razones, no ha podido defender el siste-

ma federal; y no pudo hacerlo porque la actual Constitución no le ha asignado al mismo esa función específica y tampoco le ha provisto de los instrumentos idóneos para hacerlo. Al Senado de la Nación hay que respetarlo porque él asume la defensa y afirmación del sistema federal que es uno de los instrumentos más idóneos para democratizar las decisiones.

Por eso, entendemos que el Senado Federal debe asumir totalmente el control del ejercicio de los poderes delegados, no delegados y concurrentes de las provincias en sus relaciones con el gobierno central. Además, el Senado deberá mantener sus funciones legislativas, pero ejerciéndolas de otra manera, respetando así el sistema bicameral del Poder Legislativo que consagra la Constitución.

...También podrá el Senado constituirse y organizarse en forma regional a los efectos de tratar los problemas de planeamiento o de concertación.

En cuanto a la composición de la Cámara de Senadores, el Consejo ofrece una doble alternativa, la que deberá ser considerada en bloque ya que responden a principios distintos.

Por un lado, la Cámara de Senadores se compondría de dos senadores por provincia, elegidos por las legislaturas provinciales con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, manteniendo las Legislaturas un derecho de revocatoria. Los senadores deberán durar seis años, renovables por terceras partes cada dos años y podrán ser reelegibles.

Por el otro, la Cámara de Senadores se compondría de dos senadores por provincia también, pero elegidos por las legislaturas provinciales por mayoría absoluta de votos, y sin derecho de revocatoria. Los senadores deberán durar cuatro años, sin renovación parcial y podrán ser reelegibles.

El Consejo se ha pronunciado también por la asignación explícita de la propiedad de los recursos naturales a las provincias, sin perjuicio de que su explotación correspondiere a las provincias y/o a la Nación y/o a los particulares, según los acuerdos celebrados entre la Nación y las provincias. No hay que olvidar que el Estado Federal es una empresa concurrente entre los distintos Estados Provinciales; en consecuencia, los distintos Estados miembros, no solo deben compartir el trabajo y el esfuerzo comunitario, sino también las

riquezas y los beneficios del sistema (ética de la solidaridad).

También se entiende que el régimen legal aplicable a los establecimientos de utilidad nacional debería permitirle a las provincias conservar los poderes de policía e imposición tributaria. Esta reforma se condice con la jurisprudencia de la Corte Suprema.

El Acuerdo de Reafirmación Federal de Luján de 1990, que constituye el antecedente inmediato de la reforma de 1994 en materia federal, suscripto por el Presidente Carlos Saúl Menem y todos los gobernadores el 24 de mayo de 1990. Destacamos de su texto:

ACUERDO DE REAFIRMACIÓN FEDERAL

Es objetivo de este Acuerdo de Reafirmación Federal:

I) Promover la Solución del desequilibrio federal existente en las relaciones entre la Nación y las Provincias, puesto que los preceptos contemplados en nuestra Constitución de 1853/60 fueron desnaturalizados en el devenir histórico posterior a raíz de las frecuentes interrupciones



a la normalidad institucional y sucesivas deformaciones centralizantes originadas en normas y prácticas de los Poderes del Estado.
(...)

III) Convertirse en uno de los instrumentos eficientes para construir un proyecto de sociedad basado en el desarrollo económico y social integrado, autónomo e informado conceptualmente para la Justicia Social que resguarde el bienestar de todos los argentinos.

IV) Impulsar el desarrollo de un Federalismo de concertación, entre otros medios, a través de la formalización de acuerdos interjurisdiccionales que instituyan regiones que aporten al nuevo equilibrio territorial perseguido y que favorezcan el proceso de integración latinoamericana conducido por la Nación.

V) Promover el desarrollo de la autonomía de los Municipios como ámbitos en los que la democracia asume un papel necesario y cotidiano.

VI) Asegurar que Nación y Provincias arbitren medidas para lograr el ejercicio por parte de los Estados locales de los poderes reservados que constitucionalmente les competen y que han sido indebidamente asumidos por el Gobierno Nacional a través del tiempo, así como también adoptar las soluciones institucionales que conduzcan a una mejor participación de las Provincias en el ejercicio de los poderes concurrentes con la Nación.

En cumplimiento de los objetivos expuestos, el acuerdo de Reafirmación Federal permitirá desarrollar progresivamente las propuestas contenidas en este documento, mediante los instrumentos jurídicos que autoriza el actual sistema constitucional, sin perjuicio de afirmar que una cabal reestructuración del sistema federal deberá ser consagrada adecuadamente por una Reforma de la Constitución Nacional en la que debiera contemplarse garantías que aseguren la plena vigencia del equilibrio federal.

La Convención Constituyente Nacional para la Reforma Constitucional de 1994 que receptó estos importantísimos antecedentes - consensuados por la mayoría abrumadora de las fuerzas políticas nacionales y provinciales - así como la evolución de la constitución material y el derecho judicial en lo referido a los temas mencionados en materia de distribución funcional y territorial del

poder, en el marco de la ley 24.309 que declaró la necesidad de la reforma y los temas por ella habilitados en relación con el fortalecimiento del federalismo.

4. El programa constitucional para el desarrollo federal.

Terminología. Elementos caracterizantes.

Hasta 1994 se hablaba de **“Bienestar general”** (Preámbulo) ; **“bienestar”** (ex art.67, inciso 16); **“bien general”** (ex art. 67, inciso 2); **“prosperidad”**(ex 67, inc. 16); **“progreso”** (ex art. 67, inc. 16 y ex art. 86, inc 12); **“intereses económicos”** y **“trabajos de utilidad común”**(ex art. 107).

El texto de 1994 incorpora en los artículos 75, inciso 19 y 125 segundo párrafo con indudable conexidad programática entre sí los términos **“desarrollo”, “desarrollo humano”, “crecimiento”, “crecimiento armónico de la Nación”, “generación de empleo”, “progreso económico con justicia social”** y **“productividad de la economía nacional”**.

Y ello, también en nuestra opinión, con una indudable **“bisagra”** también programática en el artículo 14 bis incorporado por la reforma de 1957.

Esta estructura programática, insistimos, la consideramos desde el texto constitucional original, su ampliación con los derechos sociales en 1957 y el iter desde 1983 a 1994 ya expuesto.

Así, el nuevo texto constitucional, en la perspectiva propuesta del desarrollo federal y considerando todos los términos enunciados, se integra desde el Preámbulo hasta el final del siguiente modo como un verdadero programa de Estado:

1. Tenemos en primer lugar el Preámbulo que enuncia expresamente como objeto los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, ..., promover el bienestar general, ...para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hom-

bres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...”

2. Luego la decisión constitucional de organizarnos bajo el régimen federal conforme a los artículos 1º y 121 con más lo dispuesto para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el artículo 129 y cc y los municipios en los artículos 5 y 123.

3. En tercer lugar, la distribución de la renta fiscal federal en los artículos 4º, 9º y ccs y los ahora 75, incisos 1, 2, 3 y 124.

4. En cuarto lugar el establecimiento de la regla de la garantía federal del artículo 5º con los requisitos allí enunciados.

5. El enunciado de los derechos económicos y sociales en los artículos 14, 14 bis, 17, 25, 26, 27, 28, 33, 41, 42, y 75 inciso 22, ello en relación con el 75, inciso 19 especialmente.

6. La delegación de competencias o poderes al Gobierno Federal prevista en el artículo 121, en materia económica y social al establecer las atribuciones del Congreso, el Poder Ejecutivo y el Jefe de Gabinete en los artículos 75, incisos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 22, 24, 30 y 32; 99, incisos 9 y 10; 100, inciso 1 y 103.

7. La reserva de las competencias o poderes de las Provincias bajo la regla del artículo 121 y sus concordantes 122, 123, 124 y 125 y las atribuidas a la CABA en el 129 y la Disposición Transitoria Séptima.

8. Las previsiones de los artículos 126, 127 y 128 de limitación al ejercicio de las competencias o poderes reservados por las Provincias. La cuestión de la integración regional, el 75,24 y las Provincias y municipios.

Todo lo anterior, respetando la letra de la Constitución en los artículos citados, podría expresarse precisando que el programa constitucional para el desarrollo federal se resume así:

***Promover el bienestar general,
para todos los hombres del
mundo que quieran habitar
en el suelo argentino.***

Proveer lo conducente a la prosperidad del país,

al adelanto y bienestar de todas las provincias, al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Proveer así lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento; promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover también su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Asimismo, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Se garantizan para ello constitucionalmente los derechos de trabajar y ejercer toda industria lícita; el trabajo en sus diversas formas que gozará de la protección de las leyes las que asegurarán las condiciones dignas y equitativas de labor, la jornada limitada, el descanso y vacaciones pagas, la retribución justa, el salario mínimo vital y móvil, igual remuneración por igual trabajo, la participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección, la protección contra el despido arbitrario, la estabilidad del empleo público sin otra condición para su acceso más que la idoneidad, la organización social libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial, los convenios colectivos de trabajo, la conciliación y

el arbitraje en los conflictos laborales, el derecho de huelga, el fuero gremial para el cumplimiento de la representación sindical.

Se garantiza asimismo los derechos de navegar y comerciar, de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino, de asociarse con fines útiles, de enseñar y aprender y publicar sus ideas por la prensa sin censura previa no pudiendo el Congreso dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta; de peticionar a las autoridades y de usar y disponer de la propiedad que es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley.

En este marco, el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Al mismo tiempo se garantiza que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.

Conforme a ello, las autoridades proveerán a la protección de este derecho y consecuentemente proveerán a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales, correspondiendo al Gobierno Federal dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

Para todo lo que hace a los fines anteriores, corresponde al Congreso proveer lo conducente al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria; sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Consecuentemente, dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales. Para todo lo anterior, se asegura la distribución de la renta tributaria federal por una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias que instituirá regímenes de coparticipación de las contribuciones directas, excepcionales para el Gobierno Federal, e indirectas, concurrentes entre el Gobierno Federal, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

Esta distribución entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

El Gobierno Federal fijará anualmente, conforme a las mismas pautas, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobará o desechará la cuenta de inversión, previa interven-

ción de la Auditoría General de la Nación.

Asimismo, se reconoce que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

El programa constitucional para el desarrollo federal supone que cada provincia dicta su propia constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Asimismo, se reconoce que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.

El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

En este marco, corresponde al Congreso aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede.

Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

En particular, y lo que hace al desarrollo humano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen jerarquía constitucional.

Corresponde también al Congreso, en el marco regional supranacional, aprobar tratados de in-

tegración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

Esto, ¿resulta de la inviabilidad del programa constitucional para el desarrollo federal, de su falta de adecuación a la realidad de nuestra Argentina, o tendrá su origen en otras causas?

En mi opinión, y como anticipara en trabajos anteriores, el programa constitucional para el desarrollo federal argentino supone, justamente, su condición de "federal".

De allí que debemos indagar en torno a las exigencias que dicho programa tiene en materia institucional dentro del régimen federal para permitir el logro de los objetivos económicos y sociales que resultan implícitos en el concepto de desarrollo humano y el progreso económico con justicia social y equidad territorial.

Para ello enunciaremos los institutos o elementos que el programa integral de la Constitución contiene, prospectivamente, como vías para alcanzar dichos logros dentro de la dinámica constitucional:

La autonomía municipal, especialmente en su aspecto económico y financiero en relación con el concepto de desarrollo local.

La creación de regiones y microrregiones como consecuencia de la relación federal tanto en sentido vertical como horizontal para el desarrollo regional. La cuestión regional supranacional y su impacto en provincias y municipios.

La distribución de la renta fiscal federal de conformidad a los parámetros y objetivos establecidos en el artículo 75,2 y la readecuación de la misma al modelo originario del artículo 4° en relación con la formación del Tesoro Nacional.

La apropiación por parte de las Provincias de la renta de los recursos naturales existentes en su

territorio dentro de un marco solidario acordado con sus municipios, entre ellas y con el Gobierno Federal para la aplicación de la misma al desarrollo de las economías regionales.

Por su directa relación con el concepto de desarrollo humano sustentable, la necesidad de interpretar restrictivamente los poderes del Gobierno Federal derivados del artículo 41 de la CN promoviendo la adecuada relación de coordinación entre aquel y las Provincias, sus municipios y la CABA.

El respeto a nivel federal de los principios constitucionales que en materia de presupuesto público y organización y funcionamiento del Banco Federal establecen los incisos 6 y 8 del art. 75 de la C.N. concordantemente con el 2 del mismo.

La actuación del Senado como cámara de origen para los casos previstos expresamente en los incisos 2 y 19 del artículo 75 de la CN e implícitamente en el inciso 8 del mismo artículo.

y de decisor exclusivo en materia de políticas de asistencia social. Aquí debería resolverse si en el marco federal las cláusulas del progreso de los artículos 75, inciso 18 y 19 y la del 125 segundo párrafo son susceptibles de entenderse primero desde la perspectiva de tal principio de subsidiariedad y el artículo 121 o desde el de la supremacía del orden jurídico federal.

El ajuste de la relación Provincia-Municipios a estos mismos principios que en general han sido receptados por todo el derecho público provincial con excepción de las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza que no han actualizado sus constituciones a la reforma de 1994. No alcanza para ello, como se suele afirmar, con que dicho ajuste se produzca en la legislación provincial infraconstitucional.

Volviendo al planteo inicial y frente a los desafíos que seguramente deberá afrontar el país en los próximos años en materia económica y social, la cuestión sigue siendo: ¿queda en cabeza casi



La resolución de la cuestión de la autonomía de la CABA en el contexto de la Región Metropolitana, su condición de Capital Federal y la incidencia de ello en el desarrollo federal con equidad.

La delimitación en base al principio de subsidiariedad de las competencias del Gobierno Federal en materia de leyes de promoción económica que puedan afectar el equilibrio de provincias y regiones, de redistribución del ingreso nacional

exclusiva del Gobierno Federal, y solo por delegación de este en las Provincias, municipios y la CABA, la realización del programa constitucional para el desarrollo federal o debería promoverse para ello el mayor protagonismo provincial y municipal, coordinadamente con aquel dentro del marco del principio de subsidiariedad?

Aquí debemos insistir en las consecuencias derivadas de la consideración del federalismo como

aplicación práctica del principio de subsidiariedad que hemos señalado al principio: una determinada interpretación del concepto de descentralización; la aceptación del concepto de **"autonomía local"**; una especial valorización de la cooperación horizontal dentro del Estado Federal entre los entes territoriales locales; la regionalización hacia adentro del Estado Federal; la distribución efectiva de las competencias entre el Gobierno Federal y las Provincias y sus municipios; el hecho de que deviene imprescindible organizar la distribución del **"poder de imposición"** de conformidad a aquella distribución de competencias, asegurando su ejercicio efectivo y finalmente, que todo ello requiere para su concreción práctica y sustentabilidad en el tiempo un reaseguro institucional identificado en uno o varios órganos de la Constitución política del Estado Federal.

De estas cuestiones determinantes para la vigencia efectiva del federalismo como expresión concreta del principio de subsidiariedad y para su afirmación como política de Estado, debemos destacar un aspecto que entendemos constituye la clave operativa para la realización del programa constitucional para el desarrollo federal descrito.

Nos referimos a la cuestión de las relaciones intergubernamentales tanto en sentido vertical como horizontal.

A mi entender, siguiendo a la mayoría de los autores desde mediados del siglo XX en adelante, en un régimen de estado federal el nombre de la coordinación posible es el de "concertación" o "cooperación".

Se trata siempre de un régimen de plena libertad y responsabilidad con subsidiariedad (que es la esencia del régimen federal), dentro del cual horizontal y verticalmente se relacionan los actores públicos con una dinámica especial.

Ahora bien, en este sentido, para realizar el aspecto positivo del principio de subsidiariedad - por aplicación del mismo - es preferible la cooperación horizontal antes que recurrir a la integración

(intervención) vertical, tanto como ello sea posible.

Me refiero a que las relaciones e integración vertical suponen necesariamente el desarrollo eficaz de las relaciones e integración horizontales.

Desde esta perspectiva, el debate entre **"federalismo dual"** o **"competitivo"** y **"federalismo cooperativo"** o de **"concertación"** carece de sentido porque hablamos de federalismo subsidiario y solidario.

Esto supone entender definitivamente el valor de las microrregiones o distritos de desarrollo intermunicipales y las regiones interprovinciales.

Es en este marco de relaciones que el principio de subsidiariedad alcanza su máxima posibilidad: no es primero interactuando con el nivel de gobierno superior sino con el del mismo rango, que pueden afrontarse los problemas que cada entidad territorial - dentro del estado federal - no puede resolver por sí misma.

Y es recién luego de esto, o agotado ello, que conviene y se justifica la intervención directa del Gobierno Provincial o Federal según el nivel del que hablamos.

Este es también un criterio razonable para la cooperación vertical y horizontal y el juego de ambas en orden al interés del Estado Federal. Y el modo de hacer converger en la base del mismo dos conceptos estratégicos como los de la autonomía municipal y el desarrollo local reconocidos como tales por todos los documentos de la ONU especialmente a partir de los desarrollos del PNUD desde los años 80 en el siglo pasado, como base del desarrollo federal.

Otra vez la unidad en la diversidad.

5. Conclusión: el programa federal de la Constitución.

"Gobernar es poblar" expresaba Alberdi en sus bases para 1853, mirando especialmente la necesidad de la inmigración en su perspectiva civilizatoria.

En 1949 y 1957, las reformas constitucionales precisaban que gobernar expresaba sustancialmente crear trabajo y garantizar la seguridad social.

En 1994, recogiendo toda la tradición constitucional y en el marco de un amplio consenso político se propone desde la Constitución que gobernar es generar empleo de manera sustentable, con autonomía municipal y desarrollo local para el arraigo, que es poblar con trabajo y de modo equitativo, con igualdad de oportunidades y calidad de vida en municipios, provincias y regiones, en todo el territorio nacional.

Pero para la realización de este programa de estado federal de la Constitución Nacional, es necesario, al menos, concretar dos logros:

- Sustituir el hipertrofiado Tesoro Nacional que somete al país federal por medio de transferencias y delegaciones discrecionales por un sistema fiscal federal con distribución de competencias y recursos en un marco de auténtica descentralización con responsabilidades desde la base municipal y,

- En segundo lugar, transformar al Senado en el órgano moderador que garantice dicho sistema y la unidad en la diversidad, ejerciendo institucionalmente su función de moderar al poder presidencial; esto, quizá, mediante una reforma electoral adecuada que permita la elección de los senadores fuera de toda otra elección y la de su funcionamiento interno que permita la conformación de bloques regionales por intereses concretos, más allá de las afinidades partidarias.



Por último, podríamos dejar como tópico para la **“agenda del federalismo”** el debate en torno a la creación de un **“Consejo de Estado Federal”**, integrado por todos los gobernadores de Provincia y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como órgano consultivo del Poder Ejecutivo Nacional sobre materias que expresamente se explicitarían y hacen a la vigencia del federalismo establecido por la Constitución Nacional. Nuestro modelo constitucional original y, aún más, nuestra historia política no se sentirían agraviadas con ello. Y quizá esto pueda contribuir al debate institucional pendiente para realizar el programa constitucional para el desarrollo federal, o como lo señalamos desde el título: aceptar al federalismo como el programa de Estado de la Constitución. **C**



(1) Presidente honorario de Fundación Ciudadanía. Profesor de Derecho Constitucional (Universidad Católica Argentina).

(2) Zorraquín Becú, R.; *El Federalismo Argentino*, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1958, pp. 237 a 239.



El Municipio y la asociación de municipios: su importancia para la integración social.

por Miguel Ángel Vigliocco

1. Responsabilidades públicas y centralización.

La organización político-administrativa argentina reconoce tres niveles de decisión -nacional, provincial y municipal-. Esta simplificada estructuración, válida para una época en la que los fenómenos migratorios y la urbanización no habían incidido en una conformación territorial que -justamente- se ha dado en calificar como desequilibrada, plantea serios problemas al manejo de la cosa pública.

No es posible reconocer la existencia de tales problemas más que por referencia a algunos principios básicos: si se considera que el régimen político argentino sufre deformaciones o que, en términos más generales, está enfermo, es que se posee una idea de lo que puede llegar a llamarse la "buena salud" en la materia. Por ello diremos de entrada que toda forma de gobierno (no importa cuál ella sea) debe asegurar, por lo mínimo, cuatro elementos básicos del bien común: auténtica participación ciudadana, eficacia (que asegure el orden civil y la seguridad de las personas), bienestar general (material, intelectual y moral) y dignidad nacional. Estos cuatro principios generales pueden y deben reforzarse entre sí y si alguno de ellos faltare, se resentirían los otros.

Pero en la Argentina de hoy, esta cuádruple enunciación sufre también una cuádruple deformación. El Estado muestra numerosas falencias tanto a nivel nacional como de los estados provinciales. La administración, lenta, confusa y lejana crea su propio entorno divorciado de las reales necesida-

des de la población. La democracia, establecida en su formalidad partidista, se muestra con debilidades que amenazan permanentemente con su propia desestabilización. El bienestar general se hace ficción en un marco inflacionario como el que nos agobia. Estas deficiencias tienen un origen común: el desequilibrio entre responsabilidades asumidas por el Estado y aquellas que son dejadas al ejercicio de niveles menores, particularmente a las autoridades locales.

El Estado, absorbiendo funciones propias de los diversos cuerpos intermedios ha descuidado las suyas, como consecuencia de ello, el bien común nacional se ha debilitado en graves cuestiones que, por su naturaleza, ningún estamento puede asumir. Con su avance en profundidad en todos los asuntos privados o públicos ha generado, paralelamente, una cierta incapacidad en el cuerpo social para controlar sus actos lo cual, al favorecer la impunidad de los mismos, acrecienta el mecanismo centralizante. Este es el signo de un mal profundo cuyas causas no son claramente percibidas.

2. Ambigüedades y contradicciones implícitas en el tema de la centralización.

Del Estado en la Argentina pueden afirmarse cosas contradictorias. Es omnipresente en modo obsesivo, pero es altamente falible y a menudo está ausente cuando se requiere su intervención. Reglamenta con exceso, limitando hasta niveles insólitos las vidas de las personas y grupos inter-

medios. No obstante, si un edificio se incendia, si el tiempo es demasiado seco o excesivamente lluvioso, si el vino, el algodón o los pollos son abundantes o escasos, la invocación al Estado y a su "necesaria intervención" es requerida con fuerza.

Esta es una contradicción a la que no escapan los gobiernos locales, cajas de resonancia del sistema. Las palabras de autonomía circulan bastante, pero ante la menor cuestión planteada que exceda de la rutina burocrática (con pocas excepciones), surgen los llamados cada vez más numerosos a la ayuda del gobierno central.

Entretanto, la solución es teóricamente posible y hasta sencilla de formular: el Estado debe proceder subsidiariamente en nombre de la solidaridad nacional pero sin obstaculizar sino, antes bien, favoreciendo la iniciativa de los cuerpos intermedios y particularmente de los gobiernos locales.

No obstante, el paso a la acción se hace dificultoso y pesado en extremo, no viéndose demasiado claro cuáles son las etapas a recorrer para que las expresiones de deseo se hagan realidad. Es que la centralización aparece como un hecho muy antiguo y aplastantemente masivo, demasiado incorporado a la realidad nacional para que pueda ser cambiado.

Ella es como el clima: se aprende a vivir en su compañía, paliando resignadamente sus peores efectos. Así, los representantes locales, primeras víctimas de la centralización, no la valoran, salvo contadas excepciones, cual situación insostenible, sino que la asumen como inevitable y se presentan -a justo título- delante de sus electores como los gestores influyentes capaces de obtener más concesiones golpeando las puertas adecuadas del nivel central de gobierno.

Estas ambigüedades aparecen, más allá de las críticas, cuando se trata de precisar las acciones de reforma y no pueden dar lugar sino a malentendidos. Malentendidos entre aquellos para los

cuales los problemas locales son esencialmente los de las áreas metropolitanas y de aquellos cuyo objetivo es el de resolver las cuestiones que aquejan a un interior cada vez más débil y despoblado. Malentendido, asimismo, entre quienes anteponen el mejoramiento de la gestión municipal en lo atinente a la más eficiente prestación de servicios y equipamientos, frente a la de aquéllos que enfocan su cometido en la recreación y consolidación de una más auténtica y verdadera participación comunitaria. Por lo tanto, es sin duda entre el Municipio y el Estado -tanto nacional como provincial- que reina el malentendido más profundo.

3. La centralización en la historia.

La reflexión histórica, de entrada, permite ver que esos mecanismos de centralización han funcionado durante mucho tiempo condicionando nuestros reflejos. Lo mismo que nuestra moneda, el Estado padece inflación. El fenómeno no es exclusivo de la Argentina, sino que se sitúa en ese vasto movimiento mundial de consolidación de las modernas naciones. Sin embargo, pueden encontrarse en nuestra historia -tanto en sus constantes como en sus accidentes- unos particulares aceleradores del proceso.

Entre las constantes figura el reforzamiento progresivo del Estado central derivado de una vigencia no confesada del unitarismo, por debajo de una formalmente declarada orientación federal y que en el caso argentino no ha podido ni siquiera justificarse -como ocurrió en varias naciones europeas- con la defensa y conservación del territorio nacional.

Este efecto de la historia, por viejo que sea, dejó sobre nosotros su marca. Pero otro movimiento, nacido en el siglo XX, prosigue su curso: el proceso de urbanización que ha modificado completamente las condiciones de vida locales hasta el punto de poner en duda la misma noción de **"asuntos municipales"**.

El poblamiento argentino moderno, unido a la industrialización, produjo una transformación gigantesca del paisaje político, económico y social del país y, consecuentemente con ello, de la función del Estado.

Las diferencias en la distribución poblacional sobre el territorio nacional, entre el primero y el úl-

timo censo nacionales, dan la medida de los hechos sociales que los originaran.

La formación de las grandes aglomeraciones, de las cuales el Área Metropolitana bonaerense es ejemplo típico, evidencia serios problemas de organización administrativa y financiera en el seno de unas extensiones urbanas pluricomunales.

Los límites municipales dividen arbitrariamente el tejido urbano desarrollado a ambos lados de una frontera muchas veces imaginaria, continua y homogénea, multiplicando los obstáculos al servicio racional de los barrios periféricos. La población de estas zonas tiene, sin embargo, conciencia de pertenecer a una misma colectividad, como lo evidencia el hecho de que la Capital Federal es, para los habitantes del Conurbano, **"el centro"** y reivindican, a justo título, unos servicios públicos modernos, es decir, eficaces y económicos.

Numerosas naciones se han preocupado, tras muchos años de padecer problemas similares, de proponer remedios a tales dificultades mediante una coordinación orgánica. Argentina es, sin duda, un país donde el asunto reviste características álgidas, pues el debilitamiento de la autoridad de municipios y provincias, resultado de una deliberada acción centralizante (caracterizada más arriba como una constante histórica nacional), se revela incompatible con las exigencias del bienestar general.

La necesidad de hacer coincidir las instituciones administrativas de nuestras grandes aglomeraciones con la realidad está ilustrada por la existencia de numerosos servicios y equipamientos públicos de interés común: establecimientos escolares y hospitalarios, servicios de agua, desagües, gas, electricidad, junto a otros como los proyectos de eliminación de residuos, en los cuales la rentabilidad no puede ser obtenida más que en el marco general de la aglomeración.

4. La solidaridad financiera.

La exigencia verificable a diario de una gestión solidaria para esos servicios se ve reforzada por la

búsqueda de un mejor equilibrio financiero entre los municipios componentes de la aglomeración, tema que por su importancia merece una atención particularizada.

5. Inadecuación del municipio actual.

En este contexto, el municipio histórico, organizado para una economía de subsistencia, se ve desubicado: responde a un esquema administrativo derivado de prácticas comunitarias hoy día desaparecidas. Por tomar un ejemplo, lo que el legislador bonaerense escribió en su momento: **"la administración de los intereses y servicios locales de la Capital y cada uno de los partidos que forman la Provincia, estará a cargo de una municipalidad compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo..."** delimita la composición municipal sin definir un dominio de competencia, constituyendo una grave falencia, ya que a renglón seguido deja a la Legislatura el deslindar las atribuciones y responsabilidades de cada departamento municipal y eso es tan centralizante en 1989 como hace cien años.

En esa época, la vida local se reducía -según la Constitución- al **"ornato y la salubridad, los establecimientos de beneficencia, asilos de inmigrantes que sostenga la Provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública"**.

Asimismo, votar anualmente el presupuesto y las tasas para costear esas actividades, administrar los bienes raíces municipales y dictar ordenanzas y reglamentos relacionados con esas atribuciones, completa el restringido campo de acciones municipales y coincide con el universo angosto de una delegación ni siquiera desconcentradora de funciones.

Pero los municipios de hoy no constituyen comunidades humanas homogéneas y de tamaño comparable. No menos de veinte fuertes aglomeraciones se han formado sobre el tejido antiguo de áreas urbanas y rurales.

Aparte de ello, las antiguas comunidades de vecindad tienden a ser reemplazadas por otras de servicios, de dimensiones variables según la densidad de habitantes y la naturaleza de las actividades económicas y sociales. Por lo demás, la movilidad, la facilidad de transporte y comunica-

ciones, constituyen un referente ineludible de la vida moderna. En razón de ello, el horizonte definido por el hábitat del hombre contemporáneo aparece considerablemente ensanchado: todo lo que se encuentra a media hora en automóvil o tren urbano forma parte del ambiente cercano. Las bases locales de la participación, en este contexto, han devenido muy laxas.

Al mismo tiempo, todos los municipios se ven sobrepasados por el fantástico crecimiento de la demanda de servicios colectivos suscitado por el progreso tecnológico y la elevación del nivel de vida.

La administración cambia de carácter: en el origen su cometido consistía, sobre todo, en reglar la vida en común. Hoy la función reglamentaria, bien que ella en sí misma ha proliferado considerablemente, aparece como secundaria frente a la necesidad de proveer equipamientos colectivos y de asegurar servicios públicos eficientes en los cuales la complejidad, la variedad y el costo crecen sin cesar.



A esta demanda masiva es claro que los gobiernos locales no pueden responder ni con sus medios ni dentro del marco estrecho de sus estructuras.

Sin duda se deberán y se podrán adaptar las capacidades financieras y las estructuras municipales a los requerimientos de las nuevas necesidades comunitarias.

Con todo lo complicado que ello aparezca a simple vista en la actual coyuntura nacional, no constituye precisamente el punto crucial de la cuestión.

Hay un aspecto subyacente, no suficientemente analizado pero real, donde se acusa el carácter proclive de los argentinos al centralismo y que ha jugado fuertemente contra el desarrollo de las responsabilidades en el municipio.

Tenemos el gusto del recurso jerárquico que se traduce tanto en el accionar de los subalternos, por ejemplo, de no conformarse con las disposi-

ciones de su jefe inmediato y recurrir contra éste a la instancia superior, como en el comportamiento, muchas veces vecino de la obsecuencia, con relación a esas mismas instancias superiores.

En el plano institucional se manifiesta en el apelar a la Provincia contra una posición asumida por un gobierno municipal, al Ejecutivo nacional contra un gobernador, etc. El cúmulo de los mandatos facilita estas prácticas, constituyendo un verdadero ascensor de la centralización.

Sintetizando lo dicho, la situación de hoy es, por lo tanto y en primer lugar, el hecho de un Estado que ha absorbido en sí casi toda la substancia administrativa.

Frente a las responsabilidades locales, ello es evidentemente malsano, tanto en lo atinente a la eficacia del sector público como en la propia dignidad estatal. Este, en efecto, está sumergido en lo cotidiano.

Aparece, con ritmo e intensidad crecientes, metiéndose en la gestión cotidiana de la vida de los argentinos:

educación, salud, vivienda, producción de bienes y servicios, etc. Por sí mismo, o por interpósita persona, dirige, premia, paga, indemniza, cura, educa, dispensa ventajas; hace beneficencia, etc., segregando a este fin una reglamentación puntillosa a la cual la burocracia se asocia con pasión digna de mejor causa.

De esta manera el Estado no tiene, a menudo, ni el tiempo ni la serenidad necesarios para ejercer las funciones que la comunidad nacional espera de él: vigilar los grandes desequilibrios regionales; establecer las normas de vida en sociedad; asegurar el orden económico-financiero; el militar; la defensa y el honor nacional. En su lugar, ha usurpado las funciones normales de las provincias, de los municipios y de los particulares.

6. El municipio asfixiado.

El crecimiento continuo del Estado ha detenido el desarrollo de las responsabilidades locales, haciendo cada vez más confuso y dependiente el

accionar de las instituciones municipales.

En lo concerniente al aspecto de la participación ciudadana y de las competencias, la falta de claridad es extrema y generadora de desigualdades y conflictos.

Los municipios son llevados en la práctica a constituirse como agentes encargados de aplicar algunos aspectos parciales de las políticas ministeriales y de administrar unos servicios públicos por cuenta del Estado, sin la menor posibilidad de desarrollar acciones verdaderamente autónomas, adaptadas a los problemas locales.

Pero la gran desigualdad de aptitudes y de medios alcanza su expresión mayor en la incapacidad del municipio para corregir las situaciones introductoras de desigualdades generadas por la aplicación local del accionar del Estado; en no poder brindar a sus propios habitantes los beneficios de la acción pública.

Es que, instituido desde sus orígenes como depositario de competencias universales, hoy día el municipio se ve constreñido a gestiones parciales, especializadas y residuales.

Ante toda dificultad que salga del ámbito de la rutina de la vida local, no es al municipio al que se acude, sino al Estado, siempre presente y constantemente solicitado. La vida pública local está, en lo esencial, integrada al Estado.

7. La sociedad desunida.

Confusamente, los argentinos perciben esta situación malsana del gobierno local.

Como sus instituciones existen, ellos se tornan obviamente hacia ellas en sus requerimientos primarios, más al no poder éstas cumplir su función, la insatisfacción se manifiesta en varias formas de oposición del ciudadano con las autoridades del municipio. Las consecuencias de este hecho ya han sido enunciadas desde las páginas de "**Civilidad**": "**politización**" de las elecciones locales, lo que significa, en síntesis, sustitución de los problemas concretos del municipio por los intereses partidistas nacionales, uno de los síntomas más evidentes de centralización; desarrollo de un movimiento asociativo al margen o en contraposición a las instituciones locales, en los mejores casos y en los peores, pasividad, actitud de abandono ante lo que se considera irrevocable.

Es evidente que lo señalado acarrea graves consecuencias para el funcionamiento de la sociedad. Esta, en sus manifestaciones contemporáneas, se ve demasiado recorrida por tensiones y fuerzas disociativas como para poder estar largo tiempo privada de ese foco de unidad social constituido por el municipio auténtico, unidad viviente y responsable de verdadera participación local.

En una sociedad donde las fronteras entre la economía política y los destinos individuales y colectivos se borran, la ausencia de municipios reales y eficaces acrecienta la dependencia de las comunidades humanas con respecto a la acción de las empresas transnacionales y los grupos financieros.

En una sociedad marcada por la dislocación de las relaciones sociales y familiares, unida a defectos de comunicación; cierto temor a las relaciones primarias; creciente brutalidad en los cambios e interdependencia creciente de las actividades, es claro que los "**poderes públicos**" tienen dificultades enormes para regular los conflictos locales y resolver los problemas colectivos, sobre todo cuando la frontera entre la vida pública y la privada tiende a esfumarse. Ante esta realidad, el Estado responde mal -y no puede hacerlo mejor- a los requerimientos de la sociedad.

En cuanto a las autoridades municipales, ellas no pueden, en su estado actual, ni siquiera dar una respuesta coherente.

8. Una nueva posibilidad de descentralizar.

¿Sobre qué fuerzas apoyar un movimiento hacia la descentralización, cuando todos nuestros reflejos y mecanismos sociales, nuestra red de insti-

tuciones, parecen dirigirse a la centralización? Sin embargo, a poco que quieran verse, es posible hallar unas fuerzas en la sociedad misma: ella manifiesta en forma confusa, casi oscuramente, una muy profunda demanda de enraizamiento. Después de las grandes migraciones y cambios que han modificado el paisaje del país, los argentinos se ven urgidos por una nueva unidad de vida, alrededor de por lo menos tres polos principales de su existencia cotidiana:

- El hábitat, extensión primaria de la familia, red de parentesco y amistades, da su calor y su dimensión. Puede ser más extendido que el antiguo barrio, pero aún constituye el ámbito donde uno recibe y discute la información, donde la vida puede abrirse a los demás, fuera de las horas de trabajo.

- La escuela, donde son formados, educados y orientados los niños, punto de partida de su inserción en la vida social, lugar de una formación cultural donde debiera aprenderse la libertad de los hijos de Dios.

- La empresa, donde el adulto encuentra los medios de subsistencia al mismo tiempo que las posibilidades de inserción en la sociedad moderna.

Esta voluntad de enraizamiento, fuerte no obstante la creciente movilidad contemporánea, puede fundar un renacimiento del municipio y, con él, una revalorización de la auténtica democracia local.

Necesidad de alcanzar la unidad social.

De la constatación puede surgir una idea que guíe la acción: para reencontrar la unidad social de los argentinos, para luchar contra la descomposición y el sectarismo que nos acosa, es necesario descentralizar.

Esa descentralización exigida por la realidad debe atender, de acuerdo a lo que hemos dicho, a dos aspectos de esa misma realidad:

- Necesidad de recrear al municipio verdadero, concebido como lugar privilegiado de la unidad social. Un sitio donde ella es más fácil y más natural porque los hombres en él, se encuentran menos crispados y exigidos por las tensiones

partidistas e ideológicas a las que son conducidos por los medios de comunicación y los intereses extranacionales.

- Necesidad de acercar al municipio los medios para resolver por sí y para sí los problemas planteados por las exigencias crecientes en materia de servicios y equipamiento. Para ello se deberá buscar la manera de integrar la urdimbre de municipios tejida en la libre cooperación entre ellos.

Dos caras de una misma moneda: todos los municipios son irremplazables en tanto que comunidades de familias participantes de pleno derecho en dotar a éstas, subsidiariamente, de la dimensión política que por sí mismas no poseen.

Esto es verdad particularmente respecto de aquellos que parecen los menos adaptados a las necesidades modernas de la administración: tanto los municipios del interior como, además, los que están inmersos en las aglomeraciones urbanas: ellos pueden evitar que las más grandes concentraciones de población devengan unas nebulosas y conserven en su masividad restos, al menos, de dimensión humana.

Es necesario, sin embargo, distinguir entre el municipio así concebido y los actuales distritos municipales, muchos de los cuales poseen la dimensión demográfica de una provincia, con funciones más limitadas aún de las que tenía, en servicio de su población, el cabildo colonial.

Este es un hecho real, la debilidad municipal actual es crónica y creciente y se manifiesta en la incapacidad para atender a las más elementales necesidades de su propia población y las derivadas de la evolución social.

La descentralización puede devolver a los argentinos sus más fuertes motivaciones, a través de proyectos locales, para vivir en armonía en una comunidad indivisible.

Puede conferir responsabilidades a electores y electos con un sentido de pertenencia a algo público pero propio; puede, en síntesis, reinsertar a grupos e intereses en un todo compartido. Es que

las feudalidades son los más claros mecanismos de centralización.

Esto sólo podrá conquistarse mediante hechos concretos y, sobre todo, movilizándolo los espíritus y en modo alguno por vía de integración forzada. En el fondo, la cuestión de la descentralización consiste en encontrar un equilibrio entre los valores de la unidad nacional y los de la integración social.

En las circunstancias de la vida ordinaria, esta última es más perceptible en el nivel local, siendo necesario hacer que allí se ejerza el máximo de responsabilidades administrativas, económicas y sociales. El límite de este esfuerzo es, bien entendido, la unidad nacional que ninguna descentralización puede poner en peligro.

De todas maneras, esta es la principal lección de nuestra constatación: cualquier reforma no tendrá éxito si no es global. Es sobre todos los mecanismos centralizadores que es necesario proceder a la vez y no sólo ello, sino que es preciso también movilizar las mentalidades: institucional y financiera, la reforma debe ser también psicológica y social.

En este sentido, el desarrollo de la autonomía municipal es un objetivo que se sustenta a sí mismo, porque el municipio, institución procedente de la historia patria, constituye una parte esencial de la vida social de los argentinos y expresión de su mentalidad.

No se puede pensar en un futuro mejor para él, como salida del proceso de centralización, que devolverle la esencia de lo que representó en el pasado.

9. Los dos niveles de la cuestión.

El desarrollo urbano argentino es irreversible y debe ser encarado y organizado racionalmente.

Ello supone dos tipos de cuestiones que, aunque estrechamente vinculadas, deben distinguirse: por un lado, el tema de la participación política y, por otro, la calidad de vida de la población, medida por índices de prestación de servicios y equipamientos colectivos.

Ambos implican análisis distintos y derivan en una distribución diferenciada y armoniosa de espacios y funciones.

Asignación correcta de zonas de actividad y de residencia; creación de vías rápidas; de espacios verdes y de reservas de tierra son realizaciones necesarias que no solamente desbordan el cuadro municipal actual, sino que, por naturaleza, deben ser asumidas por una persona moral representante de la aglomeración en su conjunto.

La progresión rápida de los equipamientos colectivos requiere, en efecto, la movilización de recursos y esfuerzos en las mejores condiciones posibles de equidad y eficiencia.

Estas realidades técnicas pueden inducir a falsas soluciones institucionales, como la pretendida unificación de todos los distritos actualmente inmersos en la aglomeración en una sola gran jurisdicción administrativa: la idea recurrente y defendida desde campos políticos aparentemente contrapuestos de la "**Provincia del Río de la Plata**", incluyendo a la Capital Federal y a los diecinueve partidos del Conurbano, es un ejemplo de ello.

De hecho, la situación administrativa actual denota un conjunto de esfuerzos de intervención aislados que, sumados a una organización municipal vetusta, no hacen sino complicar la situación.

Sobre el territorio del Área Metropolitana bonaerense -por seguir con un ejemplo típico- los servicios públicos esenciales son prestados -deficiariamente- por organismos dependientes tanto del gobierno nacional como del provincial, con casi nulo respeto y consideración por los niveles municipales involucrados.

Estos, por su parte, evidencian la ficción jurisdiccional derivada de un crecimiento demográfico que ha desbordado todo cauce normal.

El partido de La Matanza -un solo "**municipio**"- tenía en 1980 una población cercana al millón de habitantes, equivalentes al 8% de la provincia de Buenos Aires y al 13% de la aglomeración.

En este gran conjunto -la quinta jurisdicción argentina por tamaño demográfico, sólo superado por la Capital Federal y las provincias de Buenos

Aires, Santa Fe y Córdoba- en 1981 casi el 4% de la población vivía en "**villas miseria**", proporción que en cifras absolutas correspondía a más de 36.000 personas.

Para tener una idea de la magnitud de esta cifra, cabe mencionar que la misma es superior a la población de no menos de 76 partidos del interior bonaerense, es decir, el 61% de los distritos de la Provincia.

Las localidades componentes del distrito eran, de por sí, grandes aglomeraciones (así la cabecera, San Justo, tenía hace 8 años 130.000 habitantes, Ramos Mejía 120.000 y otras cuatro superaban los 100.000 habitantes). A este nivel de complejidad masificante, se hace imposible toda decisión responsable, la que es reemplazada por procesos cada vez más anónimos, observándose que aún las soluciones técnicas dejan de servir a las necesidades de los usuarios para guiarse políticamente o empresarialmente.

Asimismo, propuestas anónimas responden a criterios anónimos, como los de especialización y economía de escala que pueden alejarse considerablemente de las necesidades reales de las personas.

Es precisamente por la existencia de estos procesos ciegos como puede explicarse que, muchas veces, las mejores intenciones del mundo terminen en fracasos rotundos, como el hecho de que ciertos servicios colectivos, mal concebidos, conduzcan a aumentar la degradación de las estructuras sociales subsistentes. Así, por ejemplo:

- El hábitat organizado en grandes conjuntos residenciales segregados, planificados por organismos centrales, crea frustraciones y rebeldías, a más de necesidades colectivas nuevas para los jóvenes, los viejos, las madres, etc.

- El inmenso hospital "moderno", desarrollado en nombre del progreso, que algunas veces ha despersonalizado el servicio de salud, haciendo crecer las penurias de los usuarios y esterilizando los esfuerzos del personal.

- La explosión escolar y universitaria,

en un marco de constante centralismo disfrazado en medidas de mera desconcentración y que se acompaña de múltiples problemas humanos y sociales.

Es preciso entonces reconocer la aparición de fenómenos inquietantes derivados de la prestación masiva de servicios públicos que se desenvuelven en una organización imperiosamente sumisa al triple principio de especialización, centralismo burocrático y economía de escala, conducentes al gigantismo de los establecimientos y entrelazando, entre otros efectos negativos, la alteración de los cuerpos sociales preexistentes (familia, vecindad, profesión, etc.) por integración brutal de funciones que ellos cumplían más o menos bien; la producción de insatisfacciones tanto en el usuario como en el agente del servicio; la creación de desigualdades artificiales, dado que en un contexto masivo, los más ricos o los más inescrupulosos encuentran alternativas al servicio estándar impuesto a las masas; la creación indefinida de necesidades de servicios complementarios para remediar las frustraciones acrecidas de cada categoría de ciudadanos (jóvenes, viejos, campesinos, etc.) que registran una mala adaptación a su caso.

Es que todo servicio colectivo engendra, en sí mismo, la necesidad de nuevas demandas.

Estas constataciones indican que el tema sobrepasa largamente el estricto dominio de las instituciones locales, de sus competencias o finanzas, para entroncarse con una necesaria reforma total de la administración y del gobierno, que asegure los objetivos básicos enunciados al principio.

10. Municipio y asociación de municipios.

Frente a la situación descrita, revisando los comportamientos sociales a través de las diversas vicisitudes históricas, puede demostrarse que la estabilidad municipal es un hecho evidente: anterior al Estado-nación, el municipio es el origen del mismo, por libre y consciente federación de autonomías locales.

Ahora bien, más allá de la formalidad electoral, es

preciso reconocer que la actual estructura municipal es demasiado débil para responder eficientemente a las necesidades de su población. Así, será preciso reconocer nuevos municipios mediante la división de las enormes aglomeraciones actuales.

Estas entidades deberán constituirse sobre un territorio relativamente compacto para que los habitantes perciban un interés común y para que los intendentes sean representantes auténticos; para que los grupos y cuerpos intermedios desarrollen el sentimiento de su responsabilidad local, para que vuelvan a ser lo que fueron en el pasado:

rar en la práctica el declamado sistema federal de nuestro gobierno. Para ello deberá conducirse todo el proceso naturalmente. No deben absorberse municipios, ni supervisarlos, pero sí federarlos en asociaciones para el ejercicio de ciertas competencias, tanto sean las que por ley se fijen, como aquellas otras que los mismos municipios asociados decidan libremente derivar a la asociación.

Este sistema federal y participativo, donde los representantes de cada municipio, elegidos por sus habitantes, eligen a su vez las autoridades de la asociación, es un proceso natural de toma de



mitad escuela de convivencia, mitad administradores, pero en ambas funciones más auténticos y más eficaces.

En suma, las dimensiones de estas unidades deben ser definidas por un sentimiento de solidaridad, expresando un amplio consenso sobre los lugares y las circunstancias, prefiriendo la intensidad a la extensión.

Paralelamente, y como otra pinza de la misma herramienta, el movimiento espontáneo y multiforme de la cooperación intercomunal debe generalizarse y fortificarse para que los municipios puedan federarse con sus vecinos a fin de constituir comunidades más amplias, capaces de prestar a sus habitantes servicios en un mayor nivel de eficiencia. Este conjunto de municipios puede recibir los recursos necesarios y acceder a las bases fiscales modernas.

Esta unión debe hacerse sobre la base de restau-

decisiones. Permite modificar periódicamente la repartición de competencias y de medios dentro del conjunto de asociación de municipios.

Nuestra convicción es que, con este proceso, las necesidades de las poblaciones, los requerimientos técnicos, el desarrollo de los trabajos de servicio, se alejarán de la concentración y se devolverán al municipio actual unas funciones y medios tales que cada comunidad humana encuentre, por sí misma y para sí, la fuerza y el esplendor del pasado, que más de cien años de paralización centralizante han desdibujado.

El municipio, sobre su territorio y en una escala compatible con su finalidad, es una comunidad social que reúne a la vez un sitio privilegiado de convivencia cívica, junto al fundamento del edificio administrativo que en él hunde sus raíces.

Cuando las municipalidades actuales recuperen

ambas funciones, pasarán a constituir el ámbito insuperable de la participación política. Pero, a fin de que el Estado pueda devolverles su libertad y reconocer sus competencias, se hace necesario un doble camino de acciones: la municipalidad actual es demasiado extensa para una efectiva convivencia política personalizada y personalizante y, a la vez, de dispersión y pasarán a la integración.

Es obvio que a esta altura del análisis resulta imposible señalar cuál es el punto de perfecto equilibrio entre el nuevo municipio y su asociación.

Tampoco es nuestra intención definirlo y pensamos que ni el nivel provincial ni mucho menos el nacional debieran por sí, hacerlo. Contrariamente, sostenemos como indispensable que cada asociación encuentre por sí misma ese punto de equilibrio y que ella pueda modificarlo, en uno o en otro sentido, en el transcurso del tiempo y a la vista de la experiencia, tanto propia como la de los otros.

La capacidad de un área a ser considerada como municipio deberá evaluarse según criterios variables de acuerdo con la demografía, la geografía, los recursos, la extensión, los medios técnicos, la historia, etc., pero sobre todo deberá ser un espacio donde pueda realmente ejercerse un conocimiento relativamente directo entre electores y elegidos (intendente, concejales).

Además se deberá tener en cuenta que la ambición descentralizadora no trata de asumir solamente los problemas y realidades actuales, sino que con visión de futuro deberá proyectarse hacia el mañana de cada comunidad.

De hecho, en la práctica, todo municipio será capaz de vivir por sí mismo o bien se asociará libremente con otros, haciendo posible su participación asociada. Los límites de la asociación de municipios serán independientes del recorte actual de partidos o departamentos. Esto es evidente en el medio urbano, donde la asociación deberá cubrir toda el área urbanizada, con prescindencia de las jurisdicciones actuales.

En las zonas rurales, la vida y la evolución de las instituciones se verá naturalmente facilitada si

las poblaciones de por lo menos mil habitantes se constituyen en municipios. Aquí una cuestión capital está dada por las relaciones entre lo urbano y lo rural, sobre todo en la provincia de Buenos Aires donde un mismo partido puede reunir a dos o más centros urbanos no autónomos. A esto respondemos de forma clara: cada vez que las circunstancias permitan conformar unas comunidades coherentes, constituidas por una ciudad, centro o foco de la vida local, pequeña o mediana, y por territorio rural circundante hasta un real límite de influencia socioeconómica del núcleo, deberá facilitarse la constitución del municipio.

11. Cooperación entre asociaciones.

No deberá confundirse la asociación de municipios con otras áreas mayores (reuniones permanentes o temporarias de asociaciones) que puedan tener competencias técnicas o generales, como puede ser el caso del planeamiento físico de las áreas metropolitanas.

Tanto el municipio como la asociación de municipios deberán organizarse sobre la base de afinidades, constituir fuertes unidades morales y comunidades de intereses generales. Por consiguiente, algunos temas, como el transporte y los equipamientos regionales, podrán ser objeto de concierto más allá de los límites de una sola asociación, constituyendo así una asociación de asociaciones.

En este caso, además de la necesaria intervención provincial y nacional, es preciso favorecer que sean los propios municipios los que decidan el tamaño y cometido funcional de las misiones acordadas a cada asociación de asociaciones, dependiendo ello de la capacidad solidariamente compartida por cada una de ellas.

En los alcances de este artículo no puede avanzarse más allá de la simple enunciación de la idea. Es la práctica la que deberá establecer los límites entre estamentos y fijar las atribuciones propias de cada uno. A este nivel de planteamiento, lo esencial es convenir en la necesidad de restaurar las responsabilidades locales, descentralizando las actividades usurpadas por los niveles centrales y afirmando la presencia del Estado en todos aquellos asuntos en que ella es necesaria e indispensable. 



Participación política, desarrollo humano y felicidad en tres paradigmas de la cultura occidental

por Horacio Rosatti ⁽¹⁾

1. Paradigma de la antigüedad clásica.

Aristóteles establece una relación directa entre participación, desarrollo humano y felicidad.

La participación permite al hombre desplegar (desenrollar lo que está plegado en él) aquello que existe en estado latente (en potencia) pero que no se desarrolla (o desenrolla) sino a partir del accionar que lo hace palpable, perceptible, visible (poniéndolo en acto).

En una escala asociativa que comienza en la familia y culmina en el Estado, el hombre, conforme a su naturaleza ("la naturaleza de una cosa es precisamente su fin, y lo que es cada uno de los seres cuando ha alcanzado su completo desenvolvimiento se dice que es su naturaleza propia, ya se trate de un hombre, de un caballo o de una familia"), desarrolla su 'humana' finalidad (pues "el hombre es un ser naturalmente sociable") y alcanza su felicidad ("este destino y este fin de los seres es para los mismos el primero de los bienes, y bastarse a sí mismos es, a la vez, un fin y una felicidad").

El Estado, entendido como producto último de esa participación asociativa "procede siempre de la naturaleza, lo mismo que las primeras asociaciones, cuyo fin último es aquél", pues "no puede ponerse en duda que el Estado está naturalmente sobre la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte, puesto que una vez destruido el todo, ya no hay par-

tes, no hay pies, no hay manos, a no ser que por una pura analogía de palabras se diga una mano de piedra, porque la mano separada del cuerpo no es ya una mano real".

La participación política es, por ello, una actividad típicamente humana, no sólo en el sentido de comúnmente humana sino –fundamentalmente– en el sentido de específicamente humana: "el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana".

La modernidad está dominada por el antropocen-

2. Paradigma de la modernidad.

trismo. El antropocentrismo moderno reemplaza a la trascendencia (de raíz filosófica o teológica), la heteronomía (bajo la forma de orden natural) y el solidarismo por la inmanencia, la autonomía y el individualismo, respectivamente

El argumento aristotélico según el cual el Estado es una construcción social, espontánea e inexorable, que se ubica "sobre la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte" es puesto de cabeza: el Estado será una construcción artificial (basada en un contrato) que sólo se justifica en la medida en que cumpla con fines y objetivos humanos preestablecidos. Un 'artefacto' que marca el límite entre lo público (que representa) y lo privado (en lo que no debe inmiscuirse). En suma, un 'mal necesario' del que siempre habrá que recelar.

La felicidad no se encuentra ya en la participa-

ción social desarrollante sino en el refugio de la vida privada, ese amplio espacio desligado de la juridicidad y la coacción. La única 'participación espontánea' es la que se genera en el marco de la familia y de las relaciones de amistad; la 'otra participación', la política, aunque necesaria, es en gran medida forzada y se vincula con el oscuro mundo que domina extra-muros. En este contexto, quienes reivindiquen la participación política como factor desarrollante de la personalidad serán siempre sospechados. Las palabras de Adam Smith son elocuentes: "Nunca he visto muchas cosas buenas hechas por los que pretenden actuar en bien del pueblo..." .

3. Paradigma de la posmodernidad.

Anticipaba Freud en 1930: "El hombre ha llegado a ser, por así decirlo, un dios con prótesis: bastante magnífico cuando se coloca todos sus artefactos" . Consideraba para su juicio a inventos tales como el avión, el barco, la lente, el microscopio, el telescopio, el teléfono, el fonógrafo y la cámara fotográfica. ¿Qué diríamos hoy con Internet? A medida que las prótesis aumentan, la sensación de comunicación crece y la interrelación parece infinita. Sentado en el habitáculo de su computadora, el internauta se ubica en una especie de limbo donde se diluyen las certezas temporales y espaciales.

En este espejismo generado por el reemplazo de la realidad presencial por la realidad virtual, donde toda demanda (aun la más bizarra) tiene

la oferta asegurada, se puede fantasear con ser otro sin ser descubierto, se pueden asumir mil caras, mil voces y mil personalidades a la vez, se pueden utilizar las palabras más profundas con la convicción de no hacerse cargo de lo que ellas significan.

La virtualidad genera una sensación placentera por la ausencia de compromiso. Las relaciones se alimentan en el anonimato, los sentimientos son reemplazados por las sensaciones, la permanencia por la fugacidad y la memoria deja de ser el presupuesto del recuerdo o la nostalgia para reducirse a una base de datos neutra.

El mundo posmoderno marca el final de la travesía. Si en la antigüedad la felicidad se encontraba en la sociedad y en la modernidad en la familia, en la posmodernidad se encuentra en la soledad. Una soledad hedonista que se edifica sobre 'la muerte del hombre' (entendido como realidad sustantiva, indivisible y responsable), diluido – conforme a la metáfora de Foucault– como "un rostro de arena en los límites del mar".

La pareja es reemplazada por la mascota, la mascota real por la mascota virtual. Desde lo humano hacia lo animal, desde lo animal hacia lo inerte... en cada escala de este trayecto se va tirando el lastre del compromiso.

Todo funciona bien en este 'mundo perfecto' donde la soledad hedonista toma la forma de la multitud. Hasta que sobreviene un apagón... y la máquina de comunicarnos nos deja no sólo a oscuras sino también a solas. 

⁽¹⁾ Juez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Profesor titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Autor de *Tratado de Derecho Municipal*, ed. Rubinzal-Culzoni, 2006, 2 tomos y de *Tratado de Derecho Constitucional*, ed. Rubinzal-Culzoni, 2010/2011, 2 tomos

⁽²⁾ Aristóteles, *La Política*, Libro Primero, Capítulo 1 (Origen del Estado y de la sociedad). Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1982, trad. Patricio de Azcárate, pág. 24. En el mismo sentido: Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Libro I, 2. Editorial del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, trad. María Araujo y Julián Marías, pág. 2.

⁽³⁾ Aristóteles, *La Política*, op. cit. En la edición citada, pág. 23.

⁽⁴⁾ Smith, A., *Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, Libro IV, II. Ed. Alianza, Madrid, 1999, trad. Carlos Rodríguez Braun, pág. 554.

⁽⁵⁾ Freud, S., *El malestar en la cultura*, Editorial Alianza, Madrid, 1987, Ramón Rey Ardid, pág. 35.

⁽⁶⁾ Foucault, M., *Las palabras y las cosas*, Editorial Siglo XXI, trad. Elsa C. Frost, Buenos Aires, 1996, pág. 375.

⁽⁷⁾ "La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la vida de uno por un fin puramente abstracto, la lucha ideológica mundial que pone de manifiesto bravura, coraje, imaginación e idealismo, serán reemplazados por cálculos económicos, la eterna solución de problemas técnicos, las preocupaciones acerca del medio ambiente y la satisfacción de demandas refinadas de los consumidores". En el período pos-histórico, dice Francis Fukuyama, "no habrá arte ni filosofía, simplemente la perpetua vigilancia del museo de la historia humana". Fukuyama, F., *¿El fin de la historia?*, publicado por primera vez en inglés en 'The National Interest', en 1989. Reproducido en 'Doxa', Cuadernos de Ciencias Sociales, Buenos Aires, otoño de 1990, trad. Tomás Várnagy, año 1, n° 1, pág. 12. Del mismo autor: *El fin de la historia y el último hombre*, Editorial Planeta, trad. P. Elías, Buenos Aires, 1992.



Federalismo y cultura tradicional

por Olga Fernández Latour de Botas ⁽¹⁾

Las Ciencias del Hombre no han tenido buena prensa, inicialmente, en cuanto a los objetivos de sus vertientes aplicadas.

Hablar de Antropología Aplicada, a mediados del siglo XX, tanto en Europa como en América y otras partes del mundo, evocaba con frecuencia actitudes colonialistas de siglos anteriores relativas al cambio cultural dirigido. Hasta se prestaba para introducir, en el ceñudo campo de la investigación, anécdotas risueñas como las referidas, por ejemplo, a antropólogos que, creyendo que era una muestra de ignorancia el no colocar chimeneas en las cabañas de ciertos pueblos africanos cuyos habitantes experimentaban algunas molestias en los ojos a causa del humo, se apresuraron a implantarlas como obsequio de los beneficios de la civilización.

El resultado fue que las termitas, antes rechazadas por el humo, devoraron en poco tiempo la paja con que estaban construidas las tradicionales viviendas.

Pese a estos y otros tropiezos, la necesidad espiritual del antropólogo en el sentido de devolver a las comunidades con las que trabaja algo de lo mucho que éstas le transmiten, ha llevado a nobles realizaciones.

En la Argentina, el insigne folklorista doctor Augusto Raúl Cortazar, en su libro póstumo titulado **“Ciencia folklórica aplicada”**, deja lineamientos claros y múltiples para la acción tendiente a alentar programas de Folklore Aplicado, como ciencia teórica de la práctica en programas de salud, de trabajo, de vivienda, de artesanías, de educación,

entre otros.

Por nuestra parte, el programa que tenemos en marcha desde 1978 bajo el título de **“Atlas de la cultura tradicional argentina”** (ACTA) incluye un subprograma **“Atlas histórico de la cultura tradicional argentina”** (AHCTA) y otro, titulado **“Atlas de la cultura tradicional argentina para la escuela”** (ACTAE), propuesta de Folklore Aplicado, como ciencia antropológica coadyuvante al mejoramiento pedagógico, que ha sido el primero en su género en nuestro país.

Quien esto escribe y sus dos distinguidos equipos de investigadores, bibliotecarios y cartógrafos, hemos trabajado sobre la regionalización del territorio argentino a partir de un ingente banco de datos culturales.

Siguiendo lineamientos influidos por los trabajos de Clark Wissler sobre área cultural y área cronológica, hemos llegado a una regionalización sostenida rigurosamente por los bienes patrimoniales realmente emergentes de la cultura tradicional de las distintas áreas de nuestro país.

No obstante los halagüeños resultados obtenidos por esta obra en permanente actualización —apoyo de la UNESCO, premio del Fondo Nacional de las Artes, ediciones realizadas por el Ministerio de Educación y por el Honorable Senado de la Nación—, la realidad nacional de nuestros días nos obliga a intentar otros avances en el sentido

de apoyar los desarrollos de un país donde el federalismo surja como respuesta étnica⁸, nacida de cada comunidad, aunada en sus principios fundamentales en el contexto de cada área y vinculada incluso con las características de la región en el sentido más amplio, en que los límites nacionales son marcas de soberanía política pero no barreras que impidan la integración cultural de sus pueblos.

Por eso hemos elaborado algunos proyectos de acción que, tras la lectura de los magistrales artículos publicados por distintos especialistas en

ción que pudimos observar en distintos lugares de la Argentina, agravadas por la pérdida de la costumbre doméstica de elaborar la comida diaria de acuerdo con las costumbres generacionalmente aprendidas. Es un programa que consta de varias etapas para su realización y está basado en un proceso de reeducación en la autoestima por las costumbres lugareñas que constituye la base práctica de un auténtico federalismo. Se titula **“Recuperación de las respuestas alimentarias tradicionales”** y vale no sólo para los poblados del interior.



esta misma Revista **“Civildad”**, nos parecen ahora, por una parte, menos revolucionarios y, por otra, no tan imposibles de materializar.

El primer trabajo que escribimos se titula **“Y yo... ¿qué sé?”** es un llamado a la reflexión dirigido a los pueblos del interior del país cuyos habitantes creen que no poseen en su patrimonio respuestas culturales válidas para ser aplicadas a la vida moderna, y entonces desprecian la sabiduría ancestral de aborígenes, colonizadores y criollos, en lugar de buscar desarrollos tecnológicos y comerciales que la pongan en valor. El tema de las artesanías, que incluye el cultivo y la preservación de los recursos naturales necesarios para su realización, es uno de los más claros ejemplos. Y estamos hablando aquí de recursos materiales; ¿qué habría que decir de los reservorios de espiritualidad que, por idéntico concepto, se están perdiendo o ya se han perdido!

El segundo trabajo fue motivado por las situaciones de profunda crisis en materia de alimenta-

¿Cuántas veces oímos decir, en medios urbanos, a las mujeres jóvenes que ellas, en su casa, no cocinan? ¿Cuántos jóvenes casados, antes de volver a su hogar, preguntan qué comida tienen que comprar?

Y no es un tema directamente derivado del hecho de que las mujeres con frecuencia trabajamos fuera de casa, sino del cambio cultural involucionante por el que se ha perdido la conciencia de que la acción de comer en familia, el ritual que conlleva, aún en las más modestas de sus manifestaciones, tiene un valor profundo para afianzar la identidad, distinguir los valores, proyectar nuestro presente en un futuro a vivirse con la mirada alta y con los pies en la tierra del pago, del barrio, de la ciudad, de la provincia, de la Patria.

Un federalismo virtuoso que, lejos de nutrir enfrentamientos, construya perspectivas halagüeñas para la comunicación y hasta para el turismo, pues bien puede fomentarse el interés por rutas gastronómicas diseñadas a partir de tradiciones

domésticas, con conciencia de valores de excelencia productiva emanada directamente de la calidad humana de cada comunidad, que debe ser impulsada desde la escuela, desde los poderes públicos y privados, religiosos y laicos.

El tercer trabajo se refiere a las características de la instalación humana que nuestro país federal debería apoyar, utilizando recursos existentes, como la revalorización y adecuación de los **“pueblos fantasmas”** que quedaron a la vera de estaciones desactivadas del ferrocarril, y de nuevos recursos cuya asignación sería encarada como política de Estado. Soy consciente de que muchas personas e instituciones están bregando por alcanzar similares objetivos pero me permito, a continuación, fundamentar los míos.

1. Pueblos con plaza.

Gobernar es poblar fue el axioma de Juan Bautista Alberdi que resumió una visión sociopolítica propia de la Argentina del siglo XIX. Pero, ¿qué es poblar hoy? ¿Qué es poblar hoy en una Nación con escaso analfabetismo pero con inmensas carencias referidas a mala salud, desnutrición, des-



organización familiar, falta de contención social y tantas otras lacras que la mera alfabetización no pudo erradicar? La célula social básica ha sido y es la familia, y por ello poblar no es construir barrios de ocupación circunstancial cercanos a es-

tablecimientos industriales, o fomentar la instalación precaria de villas de emergencia, o disimular la mendicidad de personas **“sin techo”** bajo la apariencia de actividades superfluas y nocivas.

Poblar es crear instalaciones humanas con voluntad y posibilidad de permanencia, fundar aldeas orgullosas de su identidad, inventar nuevos **“pagos”** o **“querencias”** para la gente que ha perdido los de sus ancestros y que tiene derecho a recuperar una vida plena.

Los pueblos generados por esta acción han de volver a una estructura virtuosa, cuyo centro, espacio potenciado por valores sacrales y simbólicos, será la plaza. El diseño del poblado ideal, del **“pago”** que necesitamos como célula activa para la reunión de las familias hoy desconcertadas que desean volver a fundar la república federal, no es una agrupación de viviendas precarias en las que parece que no vale la pena pensar como algo cimentado con esfuerzo y levantado para la posteridad; no es, lo repetimos, un asentamiento de personas que han elegido como modelo de existencia la de los que pasan por el viaducto o la autopista y que, sin proponérselo -y aunque lo haga cada uno de ellos con su cruz auestas-, siempre ha de parecer que llevan consigo las claves de una felicidad de imagen mediática, alimentando en sus espectadores un cúmulo creciente de deseos insatisfechos, generadores de violencia.

El pueblo - el poblado- que necesitamos es aquel que se construya mirando hacia su mismo centro, orientado hacia su propia plaza entendida como el espacio aceptado para la sociabilidad, para la solidaridad endógena, para la comunicación, para la fiesta y para el duelo compartidos por quienes se sientan integrantes legítimos de una verdadera comunidad.

Poblar no es ya, evidentemente, pensar en traer rubias familias europeas necesitadas de apoyo: bastantes de nuestros nativos están mostrando diariamente que no se benefician con los derechos ni pueden cumplir con los deberes de auténticos pobladores de la Argentina.

En 1879, poblar era lograr el acceso de cada familia a cierto supuesto mínimo de planificación social, lo que se resumía, según José Hernández le hizo decir a su protagonista, Martín Fierro (Canto XXXIII de *“La Vuelta...”*), en que: *“debe el gaucho tener casa, / escuela, iglesia y derechos”*. Hoy, como entonces, debe el hombre tener básicamente eso y para tenerlo debe vivir -poner su casa- bajo el amparo de un diseño poblacional que reúna aquellas entidades indispensables: la que proporciona la educación, la que conforta el espíritu por la fe y la que administra la justicia.

Convengamos en que, en la sociedad del siglo XXI, los derechos de las personas incluyen también el contar con centros de salud bien equipados, servicios básicos, buenas rutas de acceso y medios de comunicación: el esfuerzo mancomunado de los pobladores y el apoyo de los gobernantes van a poder proporcionarlos si se actúa con firmeza y honestidad sin claudicaciones.

Una instalación humana del tipo “barrio obrero”, ubicada de modo que mire a una autopista, como la mayor parte de las de moderna construcción, configura un espacio inestable.

Se presenta como una alternativa circunstancial para la vida, como un lugar de tránsito, de aceptación temporal para quienes, en definitiva, han de querer salir de ella para sumarse a los *“felices”* que, encerrados en cápsulas automotrices y con la vista fija en un utópico *“más allá”*, se encaminan hacia la meca urbana donde están los clubes de fútbol, las figuras del deporte y la televisión, entre otros paraísos artificiales forjados por lo que Umberto Eco llamó *“la estrategia de la ilusión”*.

Para quien deba unir por carretera puntos distantes de cualquier provincia argentina, a poco andar, el desierto vuelve a aparecérselo como fantasma de sus miserias. Se trata ahora de desiertos alambrados, es cierto, pero son desiertos al fin porque lo que no hay en ellos son personas que expresen manifestaciones de vida en comunidad.

Que cada tanto se vean grandes silos supuestamente plétóricos de frutos del esfuerzo agrícola, o que en leguas y leguas de trayecto algunas veces aparezcan como inmensos insectos metálicos

maquinarias rurales conducidas por algún solitario trabajador, no cambia nada.

Cultivos extensivos cuyos precios internacionales no permiten dar valor a la creatividad de las personas son la base de los programas macroeconómicos del país, y eso está bien... pero nos estamos perdiendo lo mejor. Nos estamos perdiendo lo que muchas otras naciones tecnológicamente avanzadas han fomentado para asegurar el equilibrio existencial de su población. Me refiero a las actividades propias de cada comunidad, a las procedentes de una tradición preexistente o a las que fundan nuevas tradiciones para el porvenir.

Me refiero también a microemprendimientos orientados hacia el cultivo de vegetales delicados o a la cría de animales costosos, a la elaboración de conservas especiales, de productos lácteos de



alta calidad, de subproductos de la gran producción agropecuaria que caractericen por lo auténtico de sus técnicas a cada pueblo o a cada área poblada del país y merezca así ser garantizado con algún sello de autenticidad que aumentará su valor de venta.

Las artesanías tradicionales hallarán mercado para sus ancestrales maravillas. En todos los casos pensamos en productos con un alto valor

agregado por su manufactura y también por su presentación en envases lindos, prácticos y característicos.

Para llegar a ello estará de por medio una secuencia de auténticos compromisos contraídos entre personas responsables del buen funcionamiento de cada eslabón en la cadena de logros que cerrará con buen éxito las distintas etapas de realización.

Por otra parte, un plan de poblamiento productivo como el que aquí se bosqueja deberá estar sustentado por acciones concretas del Estado, entendido este último como la delegación regional del Estado-nación.

La regionalización auténtica - no voluntarista sino basada en datos concretos que incluirán desde el sentido histórico y simbólico de pertenencia de los pobladores hasta el equilibrio entre las posibilidades de mayor o menor desarrollo productivo del ambiente natural- será condición necesaria para poder llevar a cabo un plan como el propuesto cuya fórmula es **MARGINALIDAD 0 = MULTIPLICACIÓN DE LOS CENTROS.**

2. Federalismo y cultura tradicional.

Los nuevos bicentenarios patrios que estamos transitando cada día imponen como sujetos para la reflexión los relacionados con el espacio y con el tiempo en que ocurrieron los hechos fundadores.

Por eso, una disciplina aparentemente de corto vuelo, como la que estudia ese **"pasado presente localizado"** que llamamos folklore o cultura popular tradicional, puede contribuir con datos ciertos, con métodos y procedimientos de probada eficiencia, a la construcción de una Argentina que no dé la espalda a la historia y cuyo crecimiento proceda, sobre todo, de desarrollos generados por la creatividad de sus comunidades regionales sobre la base de sus propios recursos.

Cada una de esas comunidades deberá sentir el apoyo fraterno de las demás, como parte de una única Nación, la Argentina, y más allá de la diversidad de orígenes que sus habitantes actuales reconozcan y ostenten. Todas actuarán en el marco de una misma Constitución.

Pero las aspiraciones de su ser colectivo han de poder plasmarse en arreglo a lo que dicten los impulsos de su particular identidad. 

⁽¹⁾ Doctora en Letras. Profesora de la UCA. Miembro de número de la Academia Nacional de la Historia y de la Academia Argentina de Letras.

⁽²⁾ Véanse, entre otras obras: FOSTER, George M., "Antropología aplicada", México, Fondo de Cultura Económica, 1974 (1ª ed. en inglés: 1969); BASTIDE, Roger, "Antropología aplicada", Buenos Aires, Amorrortu, 1971.

⁽³⁾ Cortazar, Augusto Raúl, "Ciencia folklórica aplicada. Reseña teórica y experiencia argentina", Buenos Aires, Fondo Nacional de las Artes, 1976.

⁽⁴⁾ Ediciones del ACTAE: 1986 (ed. Ministerio de Educación); 1988 y 1994 (ed. Honorable Senado de la Nación).

⁽⁵⁾ Alicia Quereilhac de Kussrow, Teresa Beatriz Barreto, Graciela Campins, Rita Castro, Matilde Quereilhac y Pablo Maestrojuan (AHCTA, 1984); Alicia Quereilhac de Kussrow, Marta S.C. Ruiz, Susana Coluccio y Luis Paniagua (ACTAE, 1986; 1988; 1994).

⁽⁶⁾ A.L. Kroeber entiende que el área de cultura tiene por centro "un locus de superior productividad". Véase: KROEBER, A. L., *The Culture. Area and Age-Area. Concepts of Clark Wissler* en: "Methods in Social Science", Chicago, University of Chicago Press, 1931, cit. en: BEALS, Ralph L.; HOIJER, Harry, "Introducción a la Antropología", Madrid, Aguilar, 1968 (1ª ed. en inglés, 1958).

⁽⁷⁾ Las áreas de cultura folklórica del territorio argentino resultantes son las del Noroeste, del Nordeste, de Cuyo, de la Pampa y de la Patagonia, con subáreas características y con fluctuantes espacios que hemos denominado "áreas de hibridación". La ciudad autónoma de Buenos Aires, como tal, no constituye un área de cultura folklórica. Geográficamente, se encuentra integrada al área de la Pampa; históricamente fue capital del Virreinato del Río de la Plata, (1776), capital de la Provincia de Buenos Aires (desde 1810) y Capital Federal de la República a partir de 1880.

⁽⁸⁾ 2010 y 2016 [nota de los editores].



Los municipios y el desarrollo de la economía local

por Ernesto Tomás Camps

1. Una propuesta de reforma económica global

La virtud del ahorro, para los particulares, es la base de su seguridad y, si tienen espíritu empresario, de su prosperidad futura. Pero el ahorro a escala nacional aparece hoy como una condición imprescindible para conservar la independencia del país en el porvenir.

Es inútil buscar otras soluciones a este problema. La reintroducción, dentro de los valores morales, de la virtud del ahorro, puede, por sí sola, ser la base y el punto de partida para lograr un verdadero saneamiento de la economía.

Hasta ahora se ha confiado en que la inversión necesaria para garantizar el crecimiento económico sostenido provenga de la propensión al ahorro del sector propietario del capital. Sin embargo, como hemos visto siempre, los capitales sin control librados al interés individualista de los particulares emigran muy fácilmente hacia los centros financieros mundiales, donde tienen garantizadas una renta razonable y un máximo de seguridad.

Pero estos capitales representan el ahorro forzado de una importante franja de la población, que ha logrado constituirlo con esfuerzo y privaciones.

Si nosotros pensamos esto, entonces comprenderemos que es imprescindible realizar un programa que tienda a fijar, a arraigar, los capitales producto del ahorro nacional. Será necesario apelar a la organización natural de la vida económica

y buscar en ella un mecanismo eficaz que permita restablecer la justicia y el orden en las relaciones entre los distintos agentes económicos. Este mecanismo natural está dado por la organización profesional de la economía.

En ella se diferencian los distintos ramos de la producción y dentro de cada uno, categorías que abarcan a todos cuantos integran la economía nacional. Es verdad que en ella entran empresarios y personal contratado, y entran buscando la armonización de sus respectivos derechos, pero entran sin dejar de ser cada uno lo que es. Caben perfectamente dentro de ella las organizaciones sindicales y las cámaras empresariales, que agrupan a los sujetos económicos, no por la ocupación sino por la clase dentro de cada ocupación.

El establecimiento de una organización profesional no debe mirarse hoy como una realización alejada de toda posibilidad.

Existe una serie de hechos, como por ejemplo las convenciones colectivas y las comisiones mixtas de empresarios y obreros para equilibrar los precios y salarios, que conducen a un ordenamiento estable de las fuerzas económicas sobre la base de la organización profesional e interprofesional.

Debemos tener en cuenta que el motor principal de la economía es la iniciativa privada, incentivada por el beneficio personal.

Por ello deberá pasarse a manos privadas gran parte de las funciones sociales que el Estado ac-

tualmente cubre de manera deficiente. Y nótese que cuando decimos esto no estamos repitiendo el remanido argumento por el cual hoy se privatizan estratégicas empresas públicas—muchas de ellas superavitarias—comprometiendo con ello nuestra soberanía y nuestra independencia económica. Nos referimos a funciones sociales que por naturaleza pertenecen al ámbito privado y que subsidiariamente fueron impulsadas en sus orígenes por el Estado.

Dos rubros importantes en este sentido se destacan: la previsión social y la salud pública. Entre ellos se mueve la mayor parte de los capitales que hoy las empresas deben remitir al Estado, como retenciones de sueldos o como aportes patronales.

Es evidente que estos importes constituyen un verdadero ahorro nacional. Este gran volumen de capitales debe ser regresado a sus legítimos dueños. Esto será un aliciente poderoso para perseverar e incrementar el ahorro por estos conceptos, ya que al estar administrado por los propios interesados podrán obtenerse los mayores beneficios e incluso disponer de las sumas ociosas para fines productivos. Estos capitales representarán sin duda el primer aporte a la constitución de los patrimonios profesionales.

El segundo concepto que integrará estos patrimonios surge del reconocimiento de que el asalariado, siendo factor activo de la producción y del consumo, debe participar en el crecimiento de la economía global, no sólo por razones de justicia sino también y especialmente para mantener el lógico equilibrio que el sistema económico requiere.

Para explicitar este reconocimiento, proponemos que la porción del salario justo que no pueda ser efectivizada represente una inversión del trabajador, por la cual la empresa deba emitir acciones especiales.

Estas serían sin derecho a voto, para evitar interferencias en la conducción y gobierno de la empresa. Dichas acciones no se entregarían al tra-

bajador sino al fondo de inversión por ramo de producción, el cual reuniría las de todas las empresas que desarrollan una misma actividad. Este fondo estaría administrado por un directorio paritario integrado por representantes del capital y del trabajo.



Cada asalariado recibirá una cuota parte, en porcentaje de su sueldo, equivalente al aporte de acciones que por él se originó, de la empresa al fondo. Las empresas pagarán al fondo los dividendos de las acciones en su poder.

El fondo distribuirá estos importes de acuerdo con las cuotas partes que posea cada trabajador y así se generará un nuevo concepto en el ingreso de los asalariados.

Surge así con claridad la necesidad de reconocer jurídicamente el ramo de producción, verdadero cuerpo intermedio económico, con atribuciones y responsabilidades propias. Esta institución administrará los patrimonios profesionales, constituidos como vimos por dos grandes conceptos: los fondos previsionales y las acciones especiales antes descriptas.

Los patrimonios adquirirán gran relevancia económica ya que serán las entidades financieras naturales de las empresas que integran el ramo.

Esto será un freno natural para las fuertes especulaciones que realiza habitualmente el sector financiero en perjuicio del sector industrial. Asimismo, como estos capitales serán de aplicación específica para la producción, se evitará la fuga de riquezas del ámbito nacional a la banca internacional.

Al tomar el fondo del ramo la responsabilidad de las prestaciones sociales, se lograrán dos efectos positivos:

1. Se reducirá el aparato estatal, con lo cual disminuirá considerablemente su costo.
2. Se obtendrá una mayor eficiencia y un considerable mejoramiento del nivel de los servicios.

Con los mecanismos propuestos se logrará una efectiva elevación del nivel de vida de la población, lo cual, además de resultar moralmente exigible, será un poderoso dinamizador de la economía al generar un crecimiento sostenido del consumo.

2. Diferentes tipos de economía: ¿Existe una economía local?

Uno es el plano de la vida solitaria, otro el plano de la vida en familia y otro el plano de la vida civil o política. Luego, la actividad económica ha de ser muy diversa, según se halle encuadrada en uno u otro de dichos planos.

Si hay tres especies de obrar, ha de haber también tres especies de actividad económica: la una, economía del hombre individual; la otra, economía de la familia; y la tercera, economía propiamente política.

Sin embargo, aunque caracterizadas esencialmente diferentes, ello no implica que las exigencias individuales o familiares desaparezcan dentro de una economía política.

Porque no hay que olvidar que la sociedad política, aunque implica una realidad y un ordena-

miento nuevo que no se da en la familia—así como ésta, a su vez, requiere una realidad y un ordenamiento nuevo que no se observa en el hombre individual o solitario—, este nuevo no suprime sino que se sobreañade a lo individual y a lo familiar.

Una economía política incluye el mantenimiento de todas las exigencias de la economía familiar y, a su vez, el mantenimiento de las exigencias de la economía individual o personal.

Si es cierto que hay tres actividades económicas esencialmente diferentes: la individual, la familiar y la política, y que, por tanto, el estudio del comportamiento económico del hombre en la sociedad política es otro muy diferente que el estudio del comportamiento económico del hombre en familia, o en su condición puramente individual. Y si bien la sociedad local no es una sociedad política en sentido estricto, pues entendemos a ésta como el Estado, sociedad perfecta, la sociedad local es una sociedad intermedia infrapolítica, con un obrar propio, por lo que, lógicamente, deberá tener una organización económica propia.

Por ello afirmamos que debe reconocerse y respetarse la economía local, con sus fines y características propias. La economía política es una ciencia práctica que se diferencia de la política aunque, por su índole, debe estar a su servicio.

Luego, la economía local debe estar al servicio de la política local, bien entendida, como la recta solicitud por el bien común local.

3. Los instrumentos

Al analizar el tema de los instrumentos debemos considerar los macroeconómicos -o de política económica- y los microeconómicos más propios del ámbito privado.

Respecto a los primeros, cabe señalar que siendo el municipio el responsable de velar por el bien común local y teniendo por tanto a su cargo una función pública amplia, cultural, familiar, de salud, urbanismo, educación, etc., tiene el derecho indelegable a la regulación y cobranza del impuesto, por lo que debe reconocérsele explícitamente el poder de imposición amplia.

Asimismo, las razones de mejor conocimiento y control, originadas en la proximidad con el contribuyente, lo indican como el agente recaudador

más apto y eficiente de toda contribución, incluso de aquellas que por su naturaleza deben luego ser giradas en parte o en su totalidad a la provincia o la Nación.



Lo dicho anteriormente implica invertir el sistema de coparticipación de modo que el municipio sea el ente único de recaudación y éste gire a la provincia y a la Nación las partes convenidas en los presupuestos correspondientes.

La idea de simplificar el sistema tributario es otro de los objetivos prioritarios. Lo más conveniente es fijar pocos gravámenes, de buena administración y fácil recaudación. La complejidad tributaria conspira contra la eficiencia de la recaudación.

Es necesario además compatibilizar los objetivos de planificación y desarrollo del municipio (traducidos en decretos y ordenanzas) con el régimen impositivo municipal.

En este sentido, el tributo debe cumplir adicionalmente una función de regulación, de modo que se constituya en fomento de las actividades de interés para el bien común y desaliento para aquellas ajenas.

Resulta esencial, para el desarrollo económico local, federalizar la explotación del subsuelo. Esto es devolver a las provincias la libre disposición de

sus recursos naturales, reinvertiendo los beneficios en la potenciación de su territorio, sin negar, obviamente, el tributo debido a la Nación.

Una parte de lo que se extrae del subsuelo (recurso no renovable) debe aplicarse al mejoramiento del suelo (recurso renovable), a la industrialización y a la elevación del nivel de vida, evitando así la injusta situación de localidades empobrecidas que paradójicamente disponen de cuantiosos recursos naturales.

Otro aspecto que merece atención es el relacionado con los planes de promoción industrial. Si analizamos las experiencias en este sentido, veremos que, en general, estos emprendimientos no estuvieron acompañados por un desarrollo o crecimiento proporcional de la infraestructura necesaria para recibirlos (habitacional, salud, urbanismo, cultura, esparcimiento).

Esta situación además se vio agravada por los regímenes de exención impositiva que se fijaron para el fomento y que consecuentemente no permitieron obtener los recursos necesarios para afrontar el aumento de servicios. A lo anterior se sumó el problema de la población golondrina, sin la solidaridad comunal, con las mayores pretensiones y las mínimas capacidades tributarias.

Se hace evidente, a la luz de esta experiencia, que el municipio debe participar activamente en la elaboración de los regímenes de promoción industrial, evitando así los graves conflictos señalados.

Para poder concretar todo lo expresado más arriba resulta imperioso lograr una representación a nivel municipal de las sociedades intermedias socioeconómicas.

El municipio tiene un papel preponderante en la concepción, armonización y fomento del desarrollo económico local. Cumple, sobre el particular, una función subsidiaria pero también le cabe una responsabilidad indelegable de ordenador y armonizador, fiscalizando y controlando la actividad económica; cuidando que ésta no altere la vida vecinal, la cultura y las buenas costumbres de la comunidad; garantizando, en fin, el bien co-

mún de la sociedad local y la observancia de la reciprocidad en los cambios a ese nivel.

Es decir que el municipio, en orden al desarrollo y a la salud del sistema económico local, tiene sin lugar a dudas una función relevante y de trascendencia mucho mayor aun cuando, con justicia y sabiduría, lo concebimos a la luz de la doctrina de la autonomía municipal.

Por todo ello, si el municipio no tiene un organismo como el **"Consejo Asesor Municipal"**, o si dentro de éste no existe una representación socioeconómica (cámaras de comercio e industria, sindicatos, asociaciones de productores, colegios profesionales, etc.), va a ser difícil que interprete adecuadamente los intereses sectoriales en juego, que favorezca el crecimiento, que legisle y que gobierne a favor de la realidad económica local.

presenta como un elemento novedoso capaz de producir los cambios de fondo que hoy requiere el postergado nivel local.

Con respecto a los instrumentos en el orden microeconómico queremos destacar fundamentalmente tres: las pequeñas y medianas empresas (PYMES), las cooperativas locales y el banco municipal o zonal.

En muchos casos, la idea de productividad suscita la de gigantescas industrias, como si el mejor recurso para aumentar la producción fuera la concentración de grandes medios de producción en una única empresa.

Pero lo uno no está vinculado con lo otro. Fuera de algunas ramas de actividad -provisión de energía eléctrica, ferrocarriles, siderurgia, etcétera, en que razones técnicas y financieras pueden



Resulta imperioso concretar en el plano local la regulación natural de la economía por medio de estos mecanismos que en conjunto constituyen una organización profesional.

Será necesario reconocer jurídicamente esta organización profesional de la economía que se

aconsejar grandes concentraciones-, el resto, que debería ocupar el 90% de la población asalariada, aconseja las empresas pequeñas y medianas.

Cada clase de producción tiene sus dimensiones naturales; y cuando se examinan los requerimientos técnicos y financieros de las industrias no existen razones válidas para que los bienes que se consumen en la vida diaria no puedan ser manufacturados en las empresas pequeñas o medianas.

Cierto que estas empresas pueden ser desaconsejables para grandes procesos de montaje. Pero

aún así no se debe recurrir tan fácilmente a la gran empresa, pues tales operaciones pueden cumplirse con la misma perfección técnica en cooperativas de productores.

La posibilidad de organizar muchos de los procesos de montaje de piezas (fabricadas en empresas pequeñas o medianas) por medio de cooperativas de productores está probada por la experiencia de la industria de ingeniería de paz y de guerra.

Resulta importante considerar el papel de las pequeñas y medianas empresas ya que sus características hacen que éstas estén más arraigadas en el territorio. Las grandes empresas, muchas veces por su mayor proyección en lo nacional o internacional, no cuidan lo suficiente el patrimonio municipal donde se desarrollan sus actividades. Algo similar ocurre con las pequeñas cooperativas que tienen un gran arraigo en su lugar de origen.

En todos los casos habrá que controlar el fenómeno de rebalsamiento económico del nivel municipal por parte de las empresas implantadas en el mismo.

Un instrumento muy adecuado para el manejo de las finanzas locales es el banco municipal o zonal.

La experiencia indica que la forma más apropiada es la sociedad de economía mixta.

De este modo se logra una participación accionaria de las fuerzas económicas privadas asociadas al interés público, representado por el Estado municipal. Se suma así la iniciativa y empuje del sector privado, a la seguridad y solvencia del bien público, en una combinación feliz de preocupación económica y armonía política de la comunidad local.

Este banco debe funcionar como verdadera institución financiera al servicio de la comunidad local.

Debe poseer líneas de crédito especiales sobre las actividades económicas a fomentar. Créditos hipotecarios para la vivienda familiar (fomento del arraigo vecinal). Créditos a las radicaciones industriales convenientes y bien concebidas considerando los alcances sociales, urbanísticos y de medio ambiente.

Creemos que una política basada sobre estos lineamientos fomentará la desconcentración económica que nuestra Nación debe concretar para hacer creíble la noción de federalismo. 





El rol del municipio en el desarrollo y la integración

por Pablo María Garat

1. 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.

2. 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"**: *"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 de-

limitación 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, socioeconómico y cultural.

La delimitación regional, más que un problema técnico, constituye un desafío político-arquitectónico 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.

nacional, 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.*



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 supra-

Expuesto lo anterior, diremos que considerar 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, pro-

vincias 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 CFI :

“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 (interestaduais 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 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.

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:

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.

Las políticas y acuerdos concretados por el Gobierno Federal con los demás Estados Partes suponen la participación previa de Provincias y Municipios en el diseño de aquellas en el nivel

federal, previendo los efectos directos e indirectos de las relaciones 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.

3. 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 la 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. 

⁽¹⁾ Nuevas claves para el federalismo, Consejo Federal de Inversiones. Documentos de la Secretaría General. Buenos Aires, abril de 1996. pág. 32.

⁽²⁾ Idem anterior.



Descentralización e integración

por Pedro J. Frías

Descentralización e integración constituyen el fenómeno de desarrollo político más significativo en Occidente. ¿Por qué? Porque si la descentralización devuelve obras y servicios a las bases sociales, el aislamiento relativo es cubierto por la integración regional, una de cuyas expresiones novedosas es la gestión intergubernamental.

"La descentralización va conduciendo al nuevo municipio, más autónomo pero naturalmente también más presionado por los vecinos. La regionalización reconstruye los espacios homogéneos por la geografía, la cultura, la economía"

1. La reforma del Estado

Trataré de explicar mis nueve tesis sobre la interdependencia entre la reforma del Estado y la descentralización.

A) La reforma del Estado se compromete a sí misma si no estimula la recuperación del federalismo. Y es la descentralización el modo actual de asignar poderes. Los analistas del futuro lo han explicado a través de Toffler y de Kennedy: el Estado contemporáneo es demasiado pequeño para ciertas tareas y demasiado grande para otras. Cuando es demasiado pequeño, se impone

la integración. Cuando es demasiado grande, se impone la descentralización.

B) El actual proceso de "mundialización" debe ser compensado por la provincialización y la municipalización. Vivimos en una "aldea global" que tiende a despojarnos de nuestras raíces y alterar nuestra identidad. Pero este riesgo se puede superar si somos a la vez cosmopolitas y provincianos, es decir, hombres del mundo sin despojarnos de nuestra intimidad: la de nuestra ciudad y región.

Es claro que la "globalización" está generando su propio equilibrio, cuando se busca, por la reforma del Estado, provincializar y municipalizar las obras, servicios y gasto público, para acercarlos a las bases sociales y facilitar su control.

C) En la asignación de las competencias, debe darse a la Nación sólo lo necesario, y a las provincias y municipios todo lo posible. No es que el federalismo acorrale al central, sino que la reforma del Estado organiza para bien común su eficacia en sus pocas funciones esenciales. He dicho siempre que nada se construye sobre los despojos del Estado. Mi enunciado corresponde al principio de subsidiariedad, porque también podemos decir: al Estado todo lo necesario y a las personas y sus asociaciones todo lo posible.

D) La provincia es la interlocutora válida del gobierno central, incluso en la política federal para municipios que se intenta. Los municipios no pueden sustituir a la provincia, pero algunos creen que la región podría hacerlo. Para prevenir cualquier confusión, reivindico para la provincia la prioridad del diálogo con el gobierno central. Durante la reforma del Estado, el gobierno central

tiene algo que decir sobre municipios, pero sólo las provincias deben dirigir y ejecutar las políticas.

E) La región, en sus tres dimensiones, internacional, interprovincial e intermunicipal, es una corrección de escala de la provincia, pero no debe tener competencias, recursos ni funcionarios electivos propios. Basta con lo dicho.

F) Junto al federalismo de derechos, la reforma del Estado instala un federalismo de deberes, pero no para que la Nación administre la caja y las provincias las responsabilidades. Sí, hay un federalismo de deberes que las políticas nacionales en curso han develado: deber de equilibrio presupuestario, de reforma tributaria a favor del crecimiento, de políticas públicas de gasto y empleo.

Pero la reforma del Estado atentaría contra sí misma, afectando al federalismo, si reserva al Tesoro Nacional una situación privilegiada y exagera su rol de premiar y castigar.

G) La provincialización y municipalización de obras, servicios y gastos exigen recursos y gradualidad. No se trata de transferir los déficits sino de habilitar a los poderes locales para asumir en plenitud la educación, la salud, los servicios públicos. Y no bastan los recursos; debe haber tiempos para que los poderes locales vayan reabsorbiendo los servicios antes prestados – y mal prestados – por el gobierno de más alto nivel. Las pujas actuales esclarecen dramáticamente la coyuntura. Las transferencias serán útiles a la gente si los nuevos prestadores no son empujados a la quiebra...

H) Las relaciones intergubernamentales deben coordinar competencias, pero no confundir roles, declinar deberes o herir susceptibilidades. Cuando en un consejo federal, de los que hay muchos, el ministro se reúne con los provinciales y se coordinan políticas, hay que evitar antagonismos, y, a su vez, las conductas deben facilitar la lectura de las responsabilidades de cada uno. De lo contrario, estaremos siempre en un espacio de poder gaseoso.

I) Finalmente, la novena regla describe el principio de subsidiariedad, por el cual las autoridades superiores no deben hacer lo que pueden hacer bien las inferiores. Es un principio constitucional implícito para interpretar las relaciones entre diferentes niveles de gobierno.

2. Un breviario de la descentralización

Generalicemos: la reforma del Estado en Occidente empieza o desemboca en la descentralización. Recuerdo la visita del Teniente Alcalde de Barcelona a Córdoba por los diálogos mantenidos con él. Mi curiosidad empezó por lo utilitario. ¿La relación costo – beneficio a nivel municipal es más favorable en España que a nivel de Comunidad Autónoma o Estado central? Su respuesta me pareció exagerar la realidad que presentía: cuatro veces más beneficiosa, me respondió. Con su libro sobre Descentralización y participación ciudadana (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987), puedo intentar una síntesis que favorecerá incluso la comprensión de un desarrollo que comparto:

El rol de los poderes locales en el desarrollo político es decisivo porque:

a) El acceso de las organizaciones sociales a las instituciones representativas y la consolidación de las libertades se realiza más y antes en los niveles locales que en los centrales. En los niveles locales, las coaliciones sociales son neutrales, los aparatos no democráticos del Estado son menos fuertes y es más fácil la conversión de las demandas sociales en resultados políticos.

b) Las administraciones locales son las que han incorporado buena parte de las nuevas funciones sociales y económicas, en urbanismo, salud, cultura, abastecimientos, vivienda y demás servicios.

c) Las instituciones locales son la matriz de la articulación social con el Estado.

¿Qué tendencias empujan hacia la descentralización?

a) Aparece una demanda de servicios y participación de bases que se dirige a los poderes territoriales más próximos, porque la representación política actual se muestra insuficiente. Las estructuras urbanas se han liberado aunque sólo parcialmente del caciquismo.

b) Las grandes Administraciones Públicas son criticadas por su burocratización y su rigidez.

c) Las regiones o periferias carenciadas impulsan la descentralización con la ilusión de que

nuevos poderes o recursos les permitirán superar su marginación.

d) La mediatización de pautas de comportamientos uniformes invita a compensarlas con la recuperación o la construcción de identidades locales.

e) Se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, producción y consumo; la reconstrucción de un tejido social más solidario; nuevos roles sociales para superar la marginalidad y nuevos consensos para proyectos colectivos, sólo podrán promoverse desde estructuras políticas próximas.

¿Quiénes son entonces los descentralizadores?

Según Jordi Borja, todos los dirigentes que tienen inserción local, pero con la compañía inconfesada de quienes quieren crecer con la demagogia local, de empresarios que prefieren administraciones que creen más débiles y otros más.

¿Cómo es el proceso político-administrativo?

Ante todo, la elección de un sujeto –una colectividad de base territorial– que normalmente será la Región, la Provincia o el Municipio, con personalidad sociocultural y político-administrativa, capaz de asumir las funciones y recursos que se le transfieren. Y luego, la delimitación territorial que sólo ofrecerá problemas en el momento inicial de constitución de las Regiones.

¿Qué competencias se descentralizan?

Las que ganan con la prestación local por el mejor control del usuario o por responder a exigencias singulares o las que miran a la integración de la gente. Los entes descentralizados pueden acoger diferencias en su organización pero sólo muy razonadamente para no dificultar su articulación con el Estado.

Se pueden desarrollar experiencias – p. ej. electorales–, y promover la democracia de base (págs. 16/29).

3. La gestión intergubernamental.

Es importante llamar la atención sobre este tema, la gestión intergubernamental, una realidad que empezará a ser decisiva en la práctica institucio-

nal, porque no se advierten los siguientes cambios ya operados en las costumbres administrativas:

Política y administración son cada vez más interacciones entre diversos niveles de gobierno.

- Tan importante como la asignación de competencias a la Nación, las provincias o municipios, es la interrelación entre ellos;

- La presión del gobierno central en el desarrollo político, económico y administrativo argentino se intensifica porque es el "dueño del modelo del nuevo país";

- Ese modelo es federal, pero por ahora, la innovación se anticipa en el gobierno central;

- La gestión intergubernamental es la única compatible con la dimensión territorial y los diversos niveles de gobierno.

Si se ha tenido paciencia en seguir estas precisiones, puede entenderse por qué el Ministerio de Economía de la Nación trata de modificar normas y hábitos fiscales de las provincias, por qué el Ministerio de Educación, sin escuelas conservará, sin embargo, papeles de marco educativo sino se los arrebatara finalmente el Consejo Federal de Educación, por qué se multiplican los Consejos Federales que reúnen al ministro nacional y a los provinciales...

La gestión intergubernamental ha precedido al nuevo modelo de Estado, pero se ha acelerado con él.

Las ventajas son:

- Multiplicar los protagonismos en escalas diversas;



- Acercar las obras y servicios a las bases sociales por la descentralización;

- Liberar las expectativas demasiado concentradas en el gobierno central.

Pero sus riesgos no son pocos si las competencias se diluyen, si los papeles se confunden, si crece la burocracia por multiplicación de los actores públicos, si la politización altera el sentido del servicio, si los conflictos entre actores públicos terminan en situaciones de suma cero...

La descentralización se acompaña por una interdependencia financiera, administrativa y política, que Maurice Croisat ha descrito de un modo aplicable a la Argentina:

- Las relaciones habituales entre funcionarios de enlace que pueden facilitar el "lobby" intergubernamental.

- Una marginación creciente del Legislativo, salvo en los casos de los Senados americano y alemán.

- Las relaciones entre los poderes son cada vez más informales y resulta difícil precisar la responsabilidad y eficiencia de los actores; la interdependencia modifica también las competencias por cada nivel de gobierno: por ejemplo, en Canadá sobre las 29 cuestiones de competencia federal, sólo cuatro (la defensa, los antiguos combatientes, el correo y la moneda) escapan a las relaciones federo-provinciales. A su vez, en las competencias provinciales, sólo tres escapan a esas relaciones. En las otras facultades hay entendimientos implícitos o explícitos para obrar. Hay entendimientos pacíficos y otros más susceptibles al conflicto.

Pero el federalismo cooperativo –o de concertación, como lo he llamado en la Argentina–, introduce ambigüedades en el proceso federal. Croisat es menos optimista que yo. Él cree que la gestión intergubernamental crea poderes de reglamentación indirecta a favor de la autoridad federal en el dominio propio de los Estados Federales (las provincias).

4. El aprendizaje de la descentralización.

Las transferencias de servicios, recursos y obras exigen un aprendizaje. Tendrán que hacerlo el

Gobierno central y la ciudad de Buenos Aires con la autonomía de ésta última. Pero el aprendizaje comprende todas las instancias.

La región hace camino al andar. No limita la autonomía de las provincias, porque es su expresión, ni condiciona, pero si coordina. Podríamos seguir sobre el aprendizaje. Pero quizás es tiempo del que espera a los poderes locales.

Hacerse cargo de escuelas es responder por los contenidos de la enseñanza, por la validez de los títulos, por la fiscalización y gobierno. Es mucho más que un aula y un docente, aunque esa sea la implantación esencial. Hacerse cargo... algún día, de la recaudación de ciertos impuestos –lo que podría ocurrir tanto para la provincia como para el municipio–, exige una disciplina especializada que no resuelve solo la computadora. Lo mismo podrá decirse de la generación de energía, de la vialidad intercomunal, de la protección ambiental y tantas otras actividades que generan responsabilidades de equipamiento y gestión. ¿Estamos preparados?

Si no lo estamos, el aprendizaje debe ser parte de nuestra ambición. La idoneidad. En Italia, los administradores municipales provienen del empleo público y, en poca proporción, de la enseñanza. Casi no hay empresarios. Debemos ampliar la base social de la que emergen los administradores, para que la innovación y el riesgo calculado se incorporen a los nuevos emprendimientos. Para el aprendizaje hace falta estar bien predispuestos, aplicarse con perseverancia, negociar con todos los actores de la gestión, escuchar a la gente, hacer efectivo el provecho que se atribuye a la descentralización: más economía por la proximidad al usuario y mejor control. El federalismo es solidaridad. Ahora hay que probarla.

5. El ordenamiento territorial.

Es una disciplina y una herramienta de gobierno nueva en la Argentina.

Tomemos algunas ideas de Roccatagliatta sobre este punto:

- La ordenación del territorio exige la interdisciplinariedad de la geografía, el urbanismo, la economía espacial, la ingeniería civil, la ecología, el derecho y la administración.

- La dimensión territorial, en la acción y gestión de gobierno, es una visión globalizadora del desarrollo, un corte horizontal en la adminis-

tración de un país, provincia o municipio, y por tanto, una política coordinadora y de articulación de los diversos niveles gubernamentales.

- Los agentes privados son sujetos fundamentales de las políticas de ordenación territorial que reservan a la autoridad pública la intervención selectiva en el marco de la planificación estratégica.

- La ordenación del territorio es tanto una voluntad política como una geografía voluntaria.

- El desarrollo económico nace de las energías creativas de la totalidad de los individuos mediante la consolidación de mercados competitivos y eficientes.

6. La integración regional.

He tratado de la región desde hace años y he resumido lo fundamental en mi libro *El proceso federal argentino*.

Transcribo pues algunas precisiones y luego hago más las de un mexicano sobre la microrregión.

7. Un breviario sobre la región.

- La región no puede ser otro logro burocrático, sino la superación del centralismo burocrático.

- La región no puede ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados, sino una vocación y una misión.

- La región no es la contrafigura de la provincia o de la nación, sino el punto de concertación de las competencias y de la conciliación de los intereses.

- La región no es la beatificación del localismo sino el servicio de un espacio donde el ser social adquiere la plenitud de su identidad pero también de su interdependencia.

- La región no es el nuevo "ghetto" de los marginados sino una promesa de justicia interregional.

- La región no es una perspectiva totalizante sino apenas un subsistema en el tratamiento global de los problemas de estado y sociedad.

8. La microrregión.

Comparto el diagnóstico que para América Latina ha propuesto el mexicano Raúl Olmedo en la Jornada realizada en Córdoba en Julio de 1994:

a) Que las obras y servicios públicos juegan un papel estratégico en la planificación y programación del ordenamiento territorial y en el desarrollo de los centros de población.

b) Que la extrema concentración de la población urbana y la extrema dispersión de la población rural constituyen un obstáculo cada vez más serio para el desarrollo del país.

c) Que el avance de la pobreza y la pobreza extrema, por un lado, y el acelerado deterioro del territorio (erosión, destrucción de bosques y selva, contaminación y desequilibrio de los ecosistemas, por otro), son fenómenos que se alimentan uno al otro y que a su vez se retroalimentan con la extrema dispersión de la población rural y la extrema concentración de la población urbana.

d) Que es necesario, para combatir estos fenómenos, reorganizar al municipio en su interior a fin de crear sistemas microrregionales relativamente auto-sostenidos, cuya base sea la infraestructura de obras y servicios públicos para elevar el nivel de vida de la comunidad y la infraestructura para desarrollar la economía.

e) Que para dar sentido y firmeza a estos sistemas microrregionales es necesario que la comunidad social concreta se organice con un gobierno propio que tenga un ámbito de competencias sobre su microrregión y sobre sus infraestructuras, así como derechos y obligaciones para mantener y mejorar tanto a las infraestructuras como el territorio de la microrregión.

f) Que de esta manera las obras y servicios públicos cumplen su papel estratégico en el ordenamiento territorial y en el desarrollo de los centros de población y además dejan de ser un gasto que consume la comunidad para convertirse en una inversión productiva que impulsa el desarrollo integral. 



Planeamiento y Gobierno Municipal

por Miguel Ángel Vigliocco

Fundamentalmente, y antes que una imagen-objetivo reflejada en un mapa, el planeamiento es una reflexión permanente sobre la ciudad como un todo, su esencia y su comportamiento: pasado, presente y futuro, en relación a la misma.

Por eso, el planeamiento debiera conformar un instrumento básico del gobierno municipal; precisamente la circunstancia de que no lo sea constituye la esencia del problema por analizar.

La ausencia de esa reflexión nos ha hecho pasar, pendularmente, de las así llamadas "**soluciones prácticas**" (como por ejemplo: la construcción de autopistas en la Capital Federal, red vial sobredimensionada y destructora de los tejidos urbanos y a la que hace más de 40 años Gaston Bardet denunciara como destripamiento de las comunidades existentes), a la reiteración de estereotipados esquemas ideológicos (como puede observarse en varios conjuntos habitacionales uniformes desde el Iguazú hasta Ushuaia: cuarteles colectivistas vergonzantes que algunos quieren imponer en nombre de cierto modernismo o dudosos criterios economicistas y en los cuales, la necesidad, y sólo ella, obliga a la gente a vivir).

Este fracaso evidente del planeamiento como herramienta de gobierno municipal nos lleva a tra-

tar de indagar las razones de que ello ocurra, para deducir luego las notas esenciales que el planeamiento debiera revestir como parte esencial de la política local.

A mi juicio, las razones fundamentales, sin intención de agotar todas, pueden reunirse en cuatro grupos:

1. Desconocimiento del carácter eminentemente político del planeamiento, hecho que ha llevado a que obras y acciones, lejos de solucionar problemas, los agraven. Reducir el plan a la condición de mero documento técnico no es una opción neutra, sino contrariamente, una opción política de claro signo: renunciar al papel del político entendido como la persona capaz de gobernar -es decir, conducir las cosas a su fin- reemplazándolo por el tecnócrata.

Cuando se dice que las propuestas técnicas son de imposible realización, se está aceptando una distinción sin sentido en el proceso de toma de decisiones sociales del Municipio, al partir de la existencia de una visión meramente técnica, abstracta y globalizante que se diferencia de otra política, concreta y puntual. En este contexto, para el técnico municipal, el político es quien ejecuta sin pensar, mientras que, para el político, el técnico es un teórico bien intencionado pero carente por completo de prudencia.

Esta deformación ha hecho mucho daño al Municipio, al quitarle una herramienta básica de su accionar. Por tan escasa o nula comprensión del papel del planeamiento en la cosa pública local, la "**oficina de planeamiento**" ha sido poco más que un decorado, muchas veces impuesto desde el nivel central de gobierno, que debía ser mante-

nida por obligación sin que las autoridades municipales supieran muy bien para qué servía. Es esta una más que debe agregarse a la ya larga lista de frustraciones argentinas.

2. Del lado técnico destaca la deficiente formación universitaria de nuestros profesionales. Por incidencia de ciertos organismos internacionales formadores de **"especialistas en vaguedades"**, imposibilitados de distinguir las diferencias entre construir cien viviendas y ejecutar una campaña de vacunación antipoliomielítica, por más que ambas acciones requieran programaciones adecuadas que las hagan eficientes, se ha lanzado al mercado a un profesional incapaz de comprometerse con la realidad concreta y más preocupado en conservar su puesto de tecnócrata puro, con prescindencia de los objetivos a los cuales dirigir su acción, reservados en este caso, a un abstracto **"político"** transformado en mero ideólogo de no importa cuán disparatada teoría pueda elucubrarse.

Ha contribuido a ello la Universidad argentina al no formar especialistas con suficiente capacitación y experiencia auténticamente territoriales.

La falta de investigación de la realidad nacional ha llevado a la reiteración de modelos extranjeros para nada acordes con nuestra idiosincrasia y peculiar forma de ser.

Pero esto, grave en sí, se ve potenciado por cierta deformación pseudo académica más preocupada por generar agentes de una **"revolución social"** abstracta e indefinida, que por capacitar a las personas para conocer e incidir positivamente sobre los hechos concretos de cada día. De tal forma, se consigue un profesional universitario que, aún dotado de buenas intenciones, no sabe cómo efectivizarlas, dominado como está por una confusa apreciación que no distingue entre deseos y posibilidades de acción.

3. Desde el terreno político se aporta la falta de claridad en los objetivos, hecho que se manifiesta en la confusión entre la **"enunciación"** de una meta y su **"precisión"**. La expresión **"solucionar el problema de la vivienda"** es un propósito laudable y representa una enunciación.

Es generalmente el grado de concreción de las plataformas políticas y a este nivel son absolutamente fáciles las coincidencias ya que no se conoce a nadie que propugne menos salud, menos

educación o menos confort para la población. Por el contrario, la expresión: *"realojar al 80% de la población residente en la villa de emergencia X, situada en el distrito Y, en el lapso de tres años"* es una meta concreta y representa una precisión del objetivo.

El paso de la enunciación a la **"precisión"** del objetivo, estrictamente necesario para programar acciones, es una tarea en la cual muchas veces el político falla debido a que la misma lleva implícita una estimación, aunque sea intuitiva, de los costes electorales incluidos, los que no siempre, por razones no necesariamente vinculadas al bien común, se está dispuesto a asumir.

*Ello ha conducido a la
incertidumbre de la acción,
derivando al nivel técnico una
función que, por su propia
naturaleza, éste no está
en condiciones de asumir.*

4. Centralización de las decisiones que se da no sólo del gobierno central hacia las provincias y municipios, sino dentro de éstos hacia sus asociaciones intermedias, hecho que se traduce, por parte del gobierno municipal, en una desconfianza crónica para con las iniciativas (pocas) que los particulares puedan emprender, a las que se considera, a priori, enemigas del bien común y, consecuentemente, por parte de los privados, una pasividad lindante con la indiferencia que los lleva a esperarlo todo del Estado, como si se hubiese cercenado la capacidad personal o del grupo, para realizar por sí emprendimientos útiles a la comunidad.

Este aspecto hace referencia a un tema de moda: la participación, al que sin agotarlo, dedicaremos algunas precisiones más adelante. Baste ahora señalar que el efecto de esta concepción -en el fondo individualista- de la vida se manifiesta sólo en la percepción de los problemas agudos y coyunturales, tales como la falta de viviendas, de agua corriente, inundaciones, escuelas superpobladas y carencias notables de servicios sanitarios, pero no en una visión de conjunto --de causa a efecto-- capaz de encarar las acciones por el camino de las soluciones de fondo y que, ante la gravedad y el apremio de los requerimientos, se resuelven por medidas de urgencia, inoperantes

o agravantes de las cuestiones esenciales.

Estas son algunas de las razones que han determinado una mala comprensión del planeamiento y, de resultados de ello, falencias de todo tipo en el accionar comunal.

A esta altura de los hechos, el planeamiento no se presenta en términos de si debe o no emplearse: constituye un camino indispensable si es cierto que, como decía Aristóteles, los elementos básicos de la acción política son la población y el territorio.

Se trata de modificar un proceso que nunca fue espontáneo y de canalizarlo en servicio de la grandeza nacional y el bienestar del hombre argentino, que en esencia no son sino una misma cosa, y para ello no se requiere, primariamente, de sofisticadas disponibilidades tecnológicas, sino de formar en nuestros técnicos con vocación pública y en nuestros políticos el hábito del buen gobernar, entendido este como *"la cualidad de un género aparte, la cual es esencialmente disposición estable que perfecciona en la línea de su naturaleza al sujeto en que se encuentra"* (Maritain).

Dado que los hábitos operativos se adquieren por el ejercicio, igual que las virtudes intelectuales y morales, es necesario replantear todos los objetivos y procedimientos de enseñanza en los tres niveles docentes clásicos.

Mientras tanto, y con mayor énfasis en la medida en que entre nosotros se ha debilitado dicho hábito, es necesario disponer del planeamiento entendido como un método o conjunto de reglas aptas para que las decisiones tomadas sean, objetivamente consideradas, las mejores.

Lejos de constituirse en una suerte de armadura ortopédica para el espíritu, un conjunto de fórmulas y procedimientos que actúan por sí solos, el planeamiento, manejado por la prudencia política, puede alcanzar su prístino sentido etimológico de **"avanzar por el camino correcto"**. Porque no basta con querer hacer las cosas bien, es pre-

ciso además saber cómo se hacen y esto, evidente para cualquier actividad, alcanza su máximo valor en relación al Municipio, o más exactamente dicho, a la ciudad, formada por expansión natural de la familia o agregación de varias de ellas: la polis de los griegos y la civitas de los romanos.

La ciudad completa la lista de los servicios indispensables al hombre y a la familia y se basta a sí misma para su vida interior, agregando a las familias que reúne la dimensión política, hecho destacado por Ortega al señalar como esencial de lo urbano la plaza, especie de espacio común exterior a las casas familiares pero interno a la ciudad, en el cual se realizan las funciones de convivencia política. Desde este punto de vista, la ciudad no es un conjunto de edificios de distinto uso, sino más bien, una federación de grupos intermedios menores.



En este contexto, el planeamiento cobra un sentido nuevo y más útil, constituido en un camino transitado durante un largo plazo de años y en cuyo marco deben confrontarse los distintos intereses que se manifiestan en el desarrollo y organización del Municipio. Esto requiere:

a) por parte del gobierno, equipos responsables, continuos, estables, con capacidad técnica

ca suficiente y ubicados al más alto nivel del ejecutivo comunal;

b) por parte de la comunidad organizada, la participación en instancias públicas en las cuales todos los ciudadanos, a través de sus grupos intermedios naturales y según sus capacidades y posibilidades, puedan ser escuchados mientras se efectúa el plan.

Desde esta perspectiva se ha de entender que la participación va unida indisolublemente al planeamiento. En un sistema político democrático el Concejo Deliberante está integrado por una mayoría de gobierno y una o varias oposiciones resultantes del sufragio. Así, por medio de una serie de mediaciones electorales, los ciudadanos participan indirectamente en la administración municipal a través de sus representantes políticos.

Sin embargo, son necesarias formas específicas de participación más directas en el proceso de planeamiento, y ello principalmente por dos razones:

a) una relativa al ámbito específico del planeamiento, dado que este afecta intereses comunes para los ciudadanos, cualesquiera sean sus opciones político-ideológicas, problemas que solo pueden abordarse efectivamente con la intervención y el esfuerzo del conjunto de las fuerzas sociales. Por ello se hace necesario complementar las iniciativas y decisiones de un gobierno municipal democrático con la participación directa de los grupos intermedios, con la consulta y la negociación del amplio espectro de cuestiones

e intereses legítimos que representan;

b) otra de orden general y válida para cualquier ámbito de la gestión municipal. El restringir la participación ciudadana a lo que deciden los representantes políticos elegidos es una visión excesivamente estrecha y reaccionaria de la democracia. Junto al funcionamiento del sistema representativo es necesario que existan canales de expresión ciudadana que complementen las opciones de los partidos políticos con las reivindicaciones y aspiraciones de grupos de ciudadanos organizados en torno a sus problemas e intereses profesionales, sociales, culturales, etc. Se extiende así el ámbito de la vida democrática y se enriquecen las raíces sociales de la convivencia cívica, razón de ser de la ciudad.

De este modo, el plan no es una cosa que puede confeccionarse de una vez para siempre, como un vehículo, y para el cual basta con contratar a un experto, sino un amplio y largo diálogo que debe producirse como consecuencia de la voluntad general de las autoridades locales y con la participación de las asociaciones intermedias y agrupaciones de intereses que conforman el cuadro local. Diálogo que debe ser asistido por algunos profesionales especializados, pero que no puede ser sustituido por la acción de estos.

Antes que un conjunto de planos y códigos, un plan municipal es también un sistema de acuerdos, de prestaciones, de colaboraciones y en última instancia de coacciones. Y ha de aceptarse siempre que la perfección es incierta e inasequible y que la realidad, a la que no puede ser ajeno el plan, exige múltiples transacciones, pero también y sobre todo, una rigurosa justicia en la distribución de cargas y beneficios que en la ejecución escalonada de dicho plan se produzcan. **C**

NOTA: En el transcurso del largo y fructífero diálogo que siguió a la exposición, se desarrollaron diversos tópicos de interés común a los participantes. De entre ellos me parece interesante rescatar el tema, tan remanido en ciertos ambientes, de la imposibilidad de planificar a nivel del Municipio si antes no existen condiciones de planeamiento provincial y nacional.

Al respecto, mi opinión es que el planeamiento local no puede dejar de hacerse. Precisamente esta carencia de política territorial en el ámbito del Estado nacional y provincial es la que exige que toda acción de planeamiento municipal deba encararse en un marco común y libremente acordado de incertidumbre compartida por los diversos municipios vecinos, siendo este el mecanismo idóneo de integración del planeamiento a escala comarcal.



Por **Maria Gabriela Abalos** ⁽¹⁾

1. Introducción

En el federalismo argentino, el poder tributario de los entes de gobierno está determinado por la Constitución Nacional. Conforme con el art. 121, el gobierno federal ostenta potestades limitadas, pues sólo posee las que las provincias le confiaron al sancionar la Carta Fundamental, mientras que éstas tienen poderes tributarios amplios, con la sola excepción de los que fueron entregados al gobierno federal, o sea, los llamados “poderes delegados”.

En cuanto a los municipios, su potestad tributaria no está mencionada expresamente en la Constitución Nacional, pero resulta de su condición de elemento esencial del sistema de gobierno adoptado (art. 5) y de su autonomía (art. 123). Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires, con su régimen de gobierno autónomo reconocido en el art. 129, también posee facultades impositivas en el marco que le brinda el texto constitucional nacional.

La consagración de la autonomía municipal en el art. 123 no transforma a los municipios en protagonistas directos de nuestro federalismo, sino que viene a reforzar la presencia de éstos en la relación federal, pero necesariamente a través de las provincias que conforman. Por ello, los municipios no aparecen en la distribución de competencias tributarias que encontramos en la Carta Nacional. Sin perjuicio de lo cual, las provincias, en el ejercicio de sus competencias, no podrán dejar de tener presente a las comunidades locales, asegurándoles un mínimo de autonomía en el ámbito económico-financiero, indispensable para hacer realidad los demás ámbitos.

Nos detendremos en este trabajo en el análisis del municipio en relación con las provincias y la Nación en torno al ejercicio de potestades tributarias, haciendo hincapié en la importancia de la coordinación vertical y horizontal, pero con una visión crítica de los regímenes actuales en tanto que restringen las potestades municipales a su mínima expresión, poniendo en peligro su efectiva autonomía.

2. El municipio y la distribución de competencias tributarias en el federalismo argentino.

A. La Constitución Nacional contiene la distribución de las competencias tributarias entre los sujetos del federalismo, como son las provincias y el Estado nacional. Por su parte, el nuevo status autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, fruto de la reforma de 1994, le confiere un papel activo como sujeto con participación directa en la relación federal y, en materia tributaria, la coloca en un pie de igualdad con las provincias a la hora de repartir los fondos de la coparticipación impositiva y de integrar el organismo fiscal federal (art. 75 inc. 2). En cambio, la consagración de la autonomía municipal en el art. 123 no transforma a los municipios en protagonistas directos de nuestro federalismo, sino que viene a reforzar en cierta medida la presencia de éstos en la relación federal, pero necesariamente a través de las provincias que conforman.

De acuerdo con la distribución de competencias tributarias que encontramos en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994, correspon-

de al Gobierno Nacional establecer:

1. Exclusivamente y de manera permanente, derechos de importación y exportación y tasas postales (arts. 4, 9, 75 incs. 1, 14 y 126 de la C.N.).

2. En concurrencia con las provincias y en forma permanente, impuestos indirectos (arts. 4, 17, 75 inc. 2 y 121 de la C.N.).

3. Por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, impuestos directos (arts. 4, 17, 75 inc. 2 de la C.N.).

4. En la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto siga siendo Capital Federal, en cuanto ataña a intereses de la Nación, tributos de carácter local, respetando los poderes de policía e imposición de las provincias y municipios (art. 75 inc. 30 de la C.N.).

Existe, pues, concurrencia plena en el ejercicio del poder tributario entre la Nación y las provincias en materia de impuestos indirectos, con excepción de los tributos aduaneros, reservados con exclusividad a la Nación. A su vez, en materia de impuestos directos, las facultades de la Nación se hallan limitadas por la prescripción del art. 75 inc. 2º C.N., aunque la práctica constitucional ha desvirtuado totalmente la aludida restricción, soslayándola mediante un simulado acatamiento a sus disposiciones, mediante el arbitrio de sucesivas prórrogas de los tributos directos, como el impuesto a las rentas, que la Nación ha establecido sin solución de continuidad desde 1932.

B. Especial mención merece la facultad de imposición reconocida a los municipios en el art. 75 inc. 30 de la C.N. . La ley 24.309 de necesidad de reforma nacional, en su art. 3, A, inc. c, habilitó expresamente la modificación del art. 67 inc. 27, que se materializó en el inc. 30 del art. 75, donde se incorpora la tesis concurrente sobre la base de un criterio finalista. De esta forma, se establece que el ejercicio por el Congreso Nacional de una legislación exclusiva sobre los establecimientos de utilidad nacional que estén ubicados en el territorio de las provincias se limitará a las medidas necesarias que motivaron dicha calificación, subsistiendo la autoridad provincial y municipal, en materia de policía e imposición, siempre que no interfiera con los fines que motivaron la utilidad

nacional.

En relación con los municipios, se advierte una clara coincidencia con el nuevo art. 123 que se pronuncia por la autonomía municipal, ya que en la cláusula en análisis se indica que la concurrencia no sólo existe entre Nación y provincia sino también en relación con los municipios. De esta forma, se reconocen expresamente los poderes de imposición de los gobiernos locales, lo que supone ratificar o reafirmar la autonomía económico-financiera que las provincias deben asegurar a sus municipios.

3. El poder tributario municipal y sus límites. Especial referencia al derecho intrafederal.

Los municipios, concebidos como un Estado con los mismos elementos y características del nacional y de los provinciales, ostentan poder tributario dentro de su ámbito de actuación propio. Sin embargo, deben sujetarse a los límites impuestos por las disposiciones contenidas en la Carta Nacional, en las constituciones provinciales respectivas, en los acuerdos suscritos entre la Nación y las provincias en materia tributaria y, además, en relación a los sujetos destinatarios del ejercicio del poder tributario, deberán respetar el plexo de derechos, principios y garantías derivados del entramado constitucional vigente.

Especial referencia merece, en el marco de este trabajo, el análisis del derecho denominado intrafederal, que surge como una forma de evitar la superposición de tributos en un país federal, buscando coordinar adecuadamente las facultades tributarias entre Nación, provincias y municipios. Se trata de normas suscritas por las provincias y la Nación, tales como la ley de Coparticipación Federal Nº 23.548, el Pacto Fiscal Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993 y el Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977. Los dos primeros pretenden evitar la superposición vertical (entre Nación, provincias y municipios), mientras que el último trata de mitigar la superposición horizontal (provincia con provincias y municipios con municipios).

A. La ley de Coparticipación Federal Nº 23.548 se enmarca dentro de las denominadas "leyes convenio" porque es sancionada por el H. Congreso de la Nación a la cual adhieren las legis-

laturas provinciales por leyes locales, y supone un ejemplo de coordinación tributaria vertical. Según la Corte Suprema, es una creación legal del federalismo de concertación, la cual configura el derecho intrafederal y se incorpora, una vez ratificada por la legislatura, al derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que le otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: Nación y provincias.

Desde la Constitución formal reformada en 1994 se impone el dictado de una nueva ley convenio de coparticipación conforme a las pautas contenidas a partir del segundo párrafo del inc. 2 del art. 75, fijándose un plazo temporal para su dictado de acuerdo a la Cláusula Transitoria Sexta que no se ha cumplido. De ahí que continúe rigiendo la ley 23.548.

En relación con los tributos municipales, el art. 9, inc. b, de la Ley de Coparticipación actualmente vigente, establece limitaciones con relación al alcance de su potestad tributaria. Expresa textualmente: “Art. 9: La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga: a. que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas; b. que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley. En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias impondibles sujetas a impuestos nacionales distribuidos, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley. Esta obligación no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados...”

Como derivación literal del texto transcripto, las potestades tributarias de los municipios nunca podrán gravar, cualquiera sea la denominación o naturaleza del tributo, las materias impondibles sujetas a impuestos nacionales coparticipados – prohibición de aplicar tributos análogos–; y en razón de que las materias impondibles sujetas a gravámenes nacionales gravan prácticamente todas las manifestaciones de la capacidad contributiva existentes, sólo podrán aplicar a las actividades desarrolladas dentro de su jurisdicción “tasas retributivas de servicios efectivamente prestados”,

en concordancia con la última parte del artículo transcripto.

B. Por su parte, el Pacto Fiscal Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento se firmó el 12 de agosto de 1993 entre la Nación y dieciséis provincias, al cual adhirieron con posterioridad el resto de jurisdicciones provinciales. En relación con el ámbito municipal, las provincias se comprometieron a promover la derogación de las tasas municipales que afectasen la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica, incluso los que recaen sobre la autogenerada, y servicios sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas al uso doméstico. Además, debían instar a sus municipios a derogar –en forma inmediata– los tributos que gravaran directa o indirectamente, a través de controles, la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo; también las tasas municipales que no constituyeran la retribución de un servicio efectivamente prestado, o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación.

Este Pacto, al igual que la Ley de Coparticipación antes vista, para regir en una provincia determinada, debió ser ratificado por su legislatura respectiva; una vez ratificado, se incorpora al derecho público interno del Estado provincial y no podía ser modificado unilateralmente por ninguna de las partes firmantes.

Se destaca que en materia de tasas, este Pacto no hace más que reafirmar los presupuestos que legitiman la aplicación de toda tasa, es decir, la efectiva prestación de un servicio y la necesaria adecuación del monto de este tributo al costo de dicho servicio, aspectos que hacen a la naturaleza de este tipo de gabelas. La recepción de estos principios en la citada norma de derecho intrafederal no hace más que reflejar la realidad de la problemática dada por la implementación por parte de los municipios de verdaderos impuestos con ropaje de tasa, lo que requiere una pronta solución que, de común acuerdo, atienda los distintos intereses en juego y los elevados principios de jerarquía constitucional indiscutibles (por ejemplo: el progreso y bienestar de la población en su

conjunto, no entorpecimiento del libre comercio, etc.) .

C. Por último, el Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977 es un instrumento de coordinación de las facultades tributarias a nivel horizontal, que ha sido acordado entre los Fiscos provinciales a los fines de evitar la doble o múltiple imposición que se origina en la aplicación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos a contribuyentes que desarrollen actividades interjurisdiccionales.

En relación con los municipios, el art. 35 del mencionado convenio dispone que le es aplicable a los que establezcan cualquier tipo de tributos sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, y que tomen como base de imposición a los ingresos obtenidos por los entes económicos en el desarrollo de su actividad. Por su parte, la Comisión Arbitral, órgano encargado de la aplicación y control del Convenio Multilateral, ratificados luego por la Comisión Plenaria –encargada de resolver las apelaciones a las decisiones dictadas por aquélla–, ha dispuesto la obligatoriedad de las disposiciones del mencionado convenio para los municipios.

D. En reiterados pronunciamientos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha referido a estas normas y ha afirmado que los pactos fiscales, tanto como la ley de coparticipación, comportan por sus alcances y contenido una manifestación positiva del llamado federalismo de concertación tendiente a establecer, mediante la participación concurrente del Estado nacional y

las provincias, un programa destinado a adoptar una política uniforme que armonice y posibilite el crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales.

En este sentido, la Corte ha considerado que estas manifestaciones del federalismo de concertación configuran el derecho intrafederal y son parte del derecho local , dado que reconoce la existencia de una trama de coordinación entre los distintos niveles de gobierno que se proyecta sobre la validez de los tributos. En cuanto al rango de estas normas, ha reiterado que el régimen de coparticipación federal y el Convenio Multilateral en sus respectivas ratificaciones locales, por medio de las legislaturas provinciales, hacen parte, aunque con diversa jerarquía, del derecho público provincial .

Sobre las tasas municipales, en un reciente caso la Corte Suprema ha reafirmado la distinción entre impuestos y tasas en relación con la existencia o no –en sus respectivos presupuestos de hecho– del desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado, indicándose que esta distinción desempeña un rol esencial en la coordinación de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno, a poco que se advierta que el art. 9, inc. b, de la ley 23.548 excluye a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados de la prohibición de aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos.

En relación al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento y las potestades mu-



nicipales, se ha resuelto que el compromiso asumido respecto de las potestades tributarias municipales no implicó una derogación o supresión inmediata, sino una obligación de medios tendiente a instar a las jurisdicciones municipales a derogar las tasas que no se vincularon con una efectiva contraprestación por su parte¹⁴.

A modo de conclusión, las normas vistas tienen un objetivo fundamental en todo estado federal: armonizar y compatibilizar el ejercicio del poder tributario de los distintos órdenes de gobierno. En ese contexto, los municipios están llamados a acatar los lineamientos que posibiliten el crecimiento de las economías nacionales y regionales. Sin embargo, una mirada crítica arroja que el llamado derecho intrafederal, en general, no nació como fruto de la concertación ni de la participación concurrente del Estado nacional y las provincias, ya que fue el primero el que lo impuso a las

segundas, quienes a su vez se obligaron por sus municipios.

Para los gobiernos locales, estas normas suponen una gran restricción a sus potestades tributarias, las que resultan acotadas, principalmente, a la creación de tasas por servicios. Pero los municipios que lo han aceptado implícita o expresamente al recibir los beneficios de la coparticipación, luego no pueden pretender desligarse de las obligaciones emergentes de dichos regímenes. Se impone un serio replanteo del tema que busque concretar el federalismo de concertación, ya sea frente a la aplicación de las normas vigentes como de cara a la futura ley convenio de coparticipación que exige la Constitución, teniendo en cuenta en los dos supuestos, que las autonomías municipales no pueden verse en los hechos desconocidas por las provincias y la Nación. **C**

⁽¹⁾ Doctora en Ciencias Sociales y Jurídicas (UM). Profesora de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal.

⁽²⁾ Pérez Ghilou, D., "Recursos financieros de la Nación", en Pérez Guilhou, D. y otros, *Atribuciones del Congreso*, Buenos Aires, Depalma, 1986, p. 89. También puede verse: García Vizcaino, Catalina, "Los tributos frente al federalismo", Buenos Aires, Depalma, 1975, p. 94 y de la misma autora "Derecho Tributario", Buenos Aires, Depalma, 1996, tomo I, pp. 237 y ss.; Spisso, R. R., *Derecho Constitucional Tributario*; Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, p. 80. Del mismo autor, ver "El poder tributario y su distribución" en García Belsunce, H. A. (dir.), *Tratado de Tributación*, tomo I, "Derecho Tributario", Buenos Aires, Astrea, 2003, vol. 2, pp. 1 y ss., entre otros.

⁽³⁾ Cf. Ábalos, M. G., "Consideraciones sobre los establecimientos de utilidad nacional en la Constitución Nacional", en Pérez Guilhou, D. y otros, *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, Mendoza, Martín Fierro-Depalma, 1995, tomo II, y también, "Las facultades municipales en los establecimientos de utilidad nacional" en *Revista de Derecho Público; Derecho Municipal (segunda parte)*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, junio 2005, pp. 313-336; Manili, P.L., *Establecimientos de utilidad nacional*, Buenos Aires, Universidad, 2004, entre otros.

⁽⁴⁾ Cfr. Ábalos, M. G., "Federalismo fiscal y la potestad tributaria municipal", en *La Ley Gran Cuyo*, Buenos Aires, diciembre de 2009.

⁽⁵⁾ Cfr. Bulit Goñi, E. G., "Sistemas de coordinación de potestades tributarias a distintos niveles de gobierno en el régimen federal argentino", en García Belsunce, H. A. (dir.), *Tratado de Tributación*, tomo I, "Derecho Tributario", Buenos Aires, Astrea, 2003, vol. 2, p. 27.

⁽⁶⁾ Cfr. Garat, P. M., "La distribución de la renta tributaria federal y el sistema de coparticipación en la organización constitucional argentina", en: Hernández, A. M., (dir.) y otros, *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, 2008, p. 67; también "El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina", en *Revista de Derecho Público Derecho Tributario*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2008, tomo I p. 43, y *Coparticipación y federalismo. ¿Son compatibles?*, en *Revista Civilidad*, tercera época, año XXVII, nro.29, marzo de 2011.

⁽⁷⁾ Fallos 178:9; 321:362; 321:358; 326:2164, entre otros.

⁽⁸⁾ Fallos 178:9; 321:362; 321:358; 326:2164.

⁽⁹⁾ Fallos 314:862 "Transportes Automotores Chevallier S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa". 20/08/1991. También en la causa "Hidroeléctrica El Chocón S.A. Fallos 307:613, "Asociación Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) contra Provincia de Buenos Aires s/acc. Declarativa", en Fallos 322:1781, etc.

⁽¹⁰⁾ C.S.J.N.; in re "Papel Misionero S.A.I.F.C. c/Misiones, Provincia s/Acción declarativa"; 05/05/2009; publicado en el Boletín de La Ley del 12 de junio de 2009, con nota de Rodolfo R. Spisso "Coparticipación tributaria y competencia originaria"; ver también el fallo "Pan American Fuego S.R.L. c/Tierra del Fuego, Provincia de s/repeticón"; del 05/05/2009.

⁽¹¹⁾ "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Laboratorios Raffo S.A. c/ Municipalidad de Córdoba", 23/06/2009, y se cita el precedente "Mexicana de Aviación S.A. de CV c/Estado Nacional", 26/08/2008.

⁽¹²⁾ Fallos 326: 2653. "Gas Natural Ban S.A. c/ Municipalidad de Campana s/acc. meramente declarativa"; del 12/08/2003.



La cuantificación de desbalances fiscales: elementos para la discusión sobre finanzas federales

Por Luciano Di Gresia ⁽¹⁾

1. Introducción

La conformación del federalismo en la Argentina involucra múltiples aspectos, siendo uno de ellos el funcionamiento de las finanzas públicas entre los diferentes niveles de gobierno. Dentro de este ámbito de análisis, uno de los temas es la demorada discusión de un nuevo esquema de coparticipación.

Sin embargo, la cuestión del régimen de coparticipación como inicio de la discusión federal

no parece ser el camino correcto. Un adecuado marco lógico de análisis debería implicar un orden de abordaje de problemáticas distinto, para que finalmente el régimen de relaciones fiscales federales (coparticipación y transferencias) surja como resultado, sin ser el inicio del análisis del problema.

La primera discusión sobre el funcionamiento federal del país puede iniciarse por la asignación de responsabilidades de gasto y potestades tributarias. Ahora bien, una discusión de este tipo se lle-

72

Tabla 1 - Desbalance vertical en porcentaje del PIB

Concepto		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB		375,909	447,648	531,939	654,413	812,456	1,032,758	1,145,458	1,442,655
Ingresos consolidados	[1]+[2]+[3]	26.0%	29.5%	29.8%	30.5%	32.6%	33.8%	35.4%	37.6%
Sector Público Nacional	[2]+[3]+[6]+[7]	21.1%	24.1%	24.3%	24.8%	27.0%	28.0%	29.3%	31.4%
Recursos tributarios	[3]+[4]+[5]	19.9%	22.5%	23.2%	23.4%	25.8%	26.5%	26.5%	28.4%
Propios	[4]	14.4%	16.1%	16.6%	16.8%	19.0%	19.7%	19.8%	21.3%
Ley 23548 y modific. a Provincias y CABA	[5]	5.4%	6.5%	6.6%	6.6%	6.8%	6.8%	6.8%	7.1%
Otros	[6]	1.2%	1.5%	1.1%	1.3%	1.2%	1.5%	2.9%	3.0%
Ingresos de capital	[7]	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Provincias y CABA	[8]+[9]+[10]+[11]	4.9%	5.4%	5.5%	5.7%	5.6%	5.8%	6.1%	6.2%
Recursos tributarios	[9]	3.3%	3.9%	4.1%	4.2%	4.3%	4.4%	4.7%	4.8%
Otros	[10]	1.3%	1.3%	1.2%	1.3%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%
Ingresos de capital	[11]	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
Gastos consolidados	[12]+[13]+[20]	25.5%	25.8%	27.5%	28.5%	31.5%	32.8%	36.9%	38.3%
Sector Público Nacional	[13]	14.6%	14.0%	14.5%	15.0%	17.5%	18.4%	21.3%	22.5%
Totales	[14]+[15]+[16]	14.0%	13.1%	13.2%	13.2%	15.6%	16.6%	19.1%	20.1%
Transferencias a provincias y CABA (-)	[16]	-0.6%	-0.8%	-1.0%	-0.8%	-1.0%	-0.9%	-1.1%	-0.9%
Totales	[17]+[18]+[19]	0.6%	0.9%	1.3%	1.8%	1.8%	1.8%	2.3%	2.4%
Transferencias a provincias y CABA (-)	[19]	0.0%	-0.2%	-0.4%	-0.6%	-0.6%	-0.5%	-0.9%	-0.8%
Provincias y CABA	[20]+[21]+[22]	10.9%	11.8%	13.1%	13.5%	14.0%	14.4%	15.6%	15.9%
Gastos corrientes	[21]	9.7%	10.0%	10.8%	11.1%	11.5%	12.1%	13.2%	13.6%
Gastos de capital	[22]	1.2%	1.8%	2.2%	2.4%	2.5%	2.3%	2.4%	2.3%
Resultado financiero CONSOLIDADO									
Sin transferencias	[23]+[1]+[12]	0.5%	3.7%	2.3%	2.0%	1.1%	1.0%	-1.5%	-0.8%
Sector Público Nacional	[24]+[2]+[13]	6.6%	10.0%	9.8%	9.7%	9.5%	9.6%	8.0%	8.9%
Provincias y CABA	[25]+[9]+[20]	-6.1%	-6.4%	-7.6%	-7.7%	-8.4%	-8.6%	-9.5%	-9.7%
Transferencias									
Sector Público Nacional	[26]	-6.1%	-7.4%	-8.1%	-8.0%	-8.4%	-8.2%	-8.6%	-8.7%
Provincias y CABA	[27]+[20]	6.1%	7.4%	8.1%	8.0%	8.4%	8.2%	8.6%	8.7%
Con transferencias									
Sector Público Nacional	[28]	0.5%	3.7%	2.3%	2.0%	1.1%	1.0%	-1.5%	-0.8%
Sector Público Nacional	[29]+[24]+[26]	0.5%	2.6%	1.6%	1.8%	1.1%	1.4%	-0.6%	0.2%
Provincias y CABA	[30]+[25]+[27]	0.0%	1.1%	0.5%	0.2%	0.0%	-0.4%	-0.9%	-1.0%

va adelante con elementos teóricos y empíricos.

Este artículo pretende aportar elementos al aspecto empírico del problema, realizando una serie de cuantificaciones de los desbalances fiscales federales actuales.

Los desbalances fiscales se enfocan en dos dimensiones:

- (i) el desbalance fiscal vertical y
- (ii) el desbalance fiscal horizontal.

2. El desbalance fiscal vertical

El desbalance fiscal vertical medido en un momento del tiempo indica la diferencia entre responsabilidades de gasto y potestades tributarias en términos fiscales.

En este sentido se presenta la **Tabla 1** que expone el cálculo del desbalance vertical en porcentaje del PIB para el período 2003 a 2010.

Los conceptos involucrados en la **Tabla 1** son los siguientes:

- La fila [1] presenta los ingresos consolidados del Sector Público Nacional y las provincias (incluyendo la CABA). Dichos recursos alcanzan 31,4% del PIB en 2010.

- Del lado del Sector Público Nacional (fila [2]), los ingresos están comprendidos por la recaudación de la AFIP, que incluye los recursos que luego se transfieren a las provincias. Dentro de los otros ingresos (fila [6]) se encuentran las transferencias desde el BCRA y ANSES vía el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

- Del lado de las provincias se incluyen los recursos tributarios propios (fila [9]), y otros recursos (fila [10]), siendo estos últimos básicamente regalías petroleras y mineras.

- La fila [12] expone los gastos consolidados. Por el lado del Sector Público Nacional (fila [13]), los montos se encuentran netos de las transferencias discrecionales a las provincias. Es decir, son los gastos propios del gobierno federal.

- En lo que se refiere a las provincias y la CABA, la fila [20] expone los gastos totales.

- La fila [24] expone el superávit del gobierno federal al calcular la suma de recursos menos los gastos sin considerar las transferencias ni la coparticipación. Este superávit de 8,9% del PIB en 2010, desde un punto de vista de flujo de fondos, está comprendido por los montos de coparticipación y además es utilizado para financiar las transferencias discrecionales hacia los gobiernos subnacionales.

- La fila [25] expone el déficit provincial producto de que sus recursos propios no alcanzan a cubrir sus responsabilidades de gasto.

- Las filas [26] y [27] exponen la suma del monto de coparticipación y transferencias que se direccionan desde el gobierno federal a las provincias.

- Finalmente, las filas [29] y [30] exponen el resultado fiscal de cada nivel de gobierno luego de contabilizarse la coparticipación y las transferencias.

El desbalance vertical, representado por las filas [24] y [25] es una medida de las diferencias entre potestades tributarias y responsabilidades de gasto por niveles de gobierno.

Se observa que las potestades tributarias se encuentran concentradas en el gobierno federal, mientras que las responsabilidades de gasto se encuentran soportadas por las provincias y la CABA.

La Figura 1 expone una medida clara del nivel de desbalance vertical en función del resultado financiero de cada nivel de gobierno sin coparticipación ni transferencias. Se aprecia la gran importancia de la masa de recursos que debe trasladarse, ya que el desbalance alcanza casi 10% del PIB en el año 2010 (déficit provincial sin coparticipación ni transferencias de 9,7% vs. superávit del gobierno federal de 8,9% del PIB).

¿Cuáles han sido los montos de coparticipación y transferencias a las provincias para cubrir el desbalance vertical? **La Figura 2** expone los montos en el período 2003-2010 distinguiendo entre coparticipación (Ley 23.548 y modificatorias) y transferencias. Se observa que el nivel de transferencias discrecionales a las provincias ha aumentado entre 2003 (0,6%) y 2010 (1,7%). También se observa el aumento de la coparticipación, que resulta proporcional al incremento en la presión

impositiva del gobierno federal.

Figura 1 - Resultado financiero sin coparticipación ni transferencias

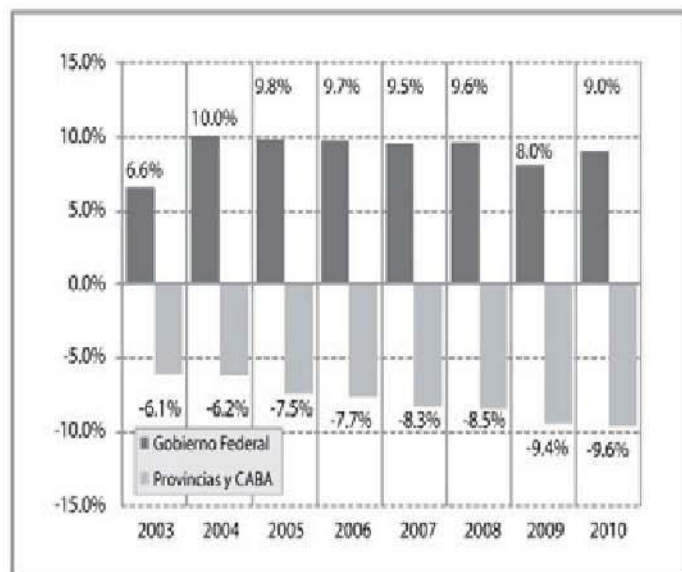
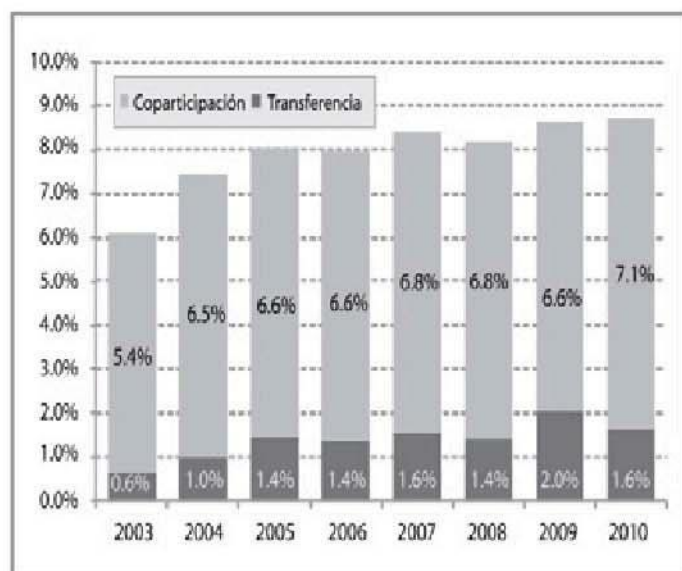
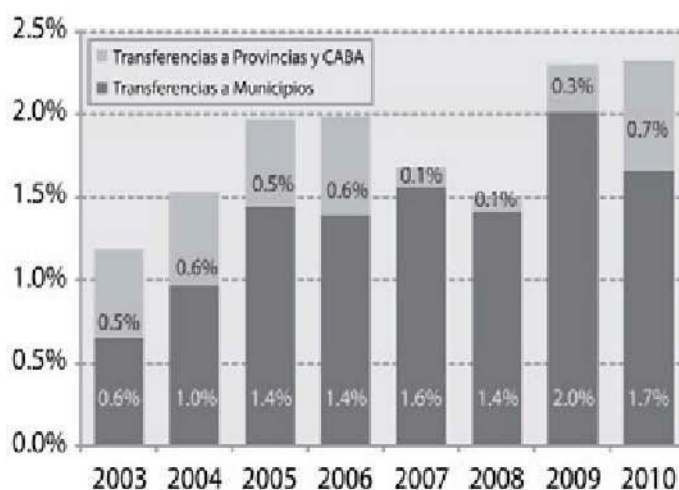


Figura 2 - Coparticipación y transferencia para cubrir el desbalance vertical



Es interesante analizar las transferencias incluyendo el nivel de gobierno municipal. En este sentido, la **Figura 3** muestra ambas transferencias (a municipios y a provincias). Se aprecia la volatilidad de las transferencias, principalmente las municipales. Adicionalmente, se observa que la caída de transferencias discrecionales del año 2010 es compensada por un incremento en las transferencias a municipios, manteniéndose el nivel total en 2,4% del PIB.

Figura 3 - Transferencias discrecionales a gobiernos subnacionales (provincias, CABA y municipios)



3. El desbalance fiscal horizontal

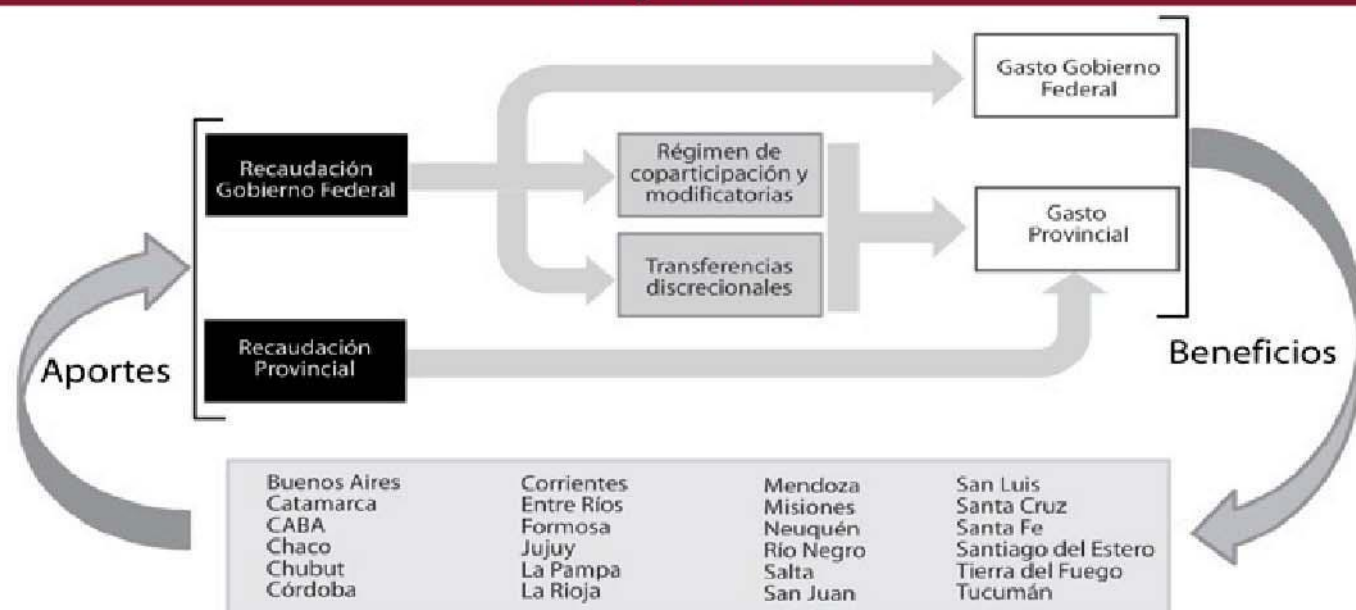
Luego de analizarse la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto, resulta interesante plantearse la pregunta sobre ¿quiénes son los beneficiarios del régimen fiscal federal? Para responder esta pregunta nos concentraremos en identificar aportantes y beneficiarios a nivel de provincias y CABA. La **Figura 4** expone el esquema de análisis. Por el lado de los aportantes, se asignará geográficamente el esfuerzo tributario que soporta la recaudación del gobierno federal y las provincias. Luego se asignará geográficamente el gasto federal y el gasto provincial. Del cómputo del aporte y beneficio de cada jurisdicción surge el beneficio fiscal neto.

3.1 Aportantes al sistema fiscal federal

En lo que respecta a la recaudación del gobierno federal, se utilizó principalmente el PBG como coeficiente para asignar geográficamente el esfuerzo tributario. En el caso específico de los Derechos de Exportación, se realizó una estimación de recaudación por provincia en función de las exportaciones provinciales (fuente INDEC).

Para el caso de los recursos tributarios provinciales, se asignó según la recaudación en cada jurisdicción. En el caso de las regalías se optó por

Figura 4 – Esquema de aportantes y beneficiarios del régimen fiscal



distribuir las en función del PBG por su efecto de traslado en los costos soportados en otras jurisdicciones.

La **Figura 5** muestra la distribución jurisdiccional del aporte de recursos tributarios en millones de pesos, diferenciada entre recaudación del gobierno federal y de las provincias. Debido a las diferencias de tamaño, las provincias de Buenos Aires, CABA, Santa Fe y Córdoba son los mayores aportantes de recursos tributarios, presentando sumados un 71,5% del total (ver **Figura 6**). En todas las figuras, las provincias se encuentran ordenadas por nivel de PBG per cápita (las de mayor PBG per cápita a la izquierda y las de menor a la derecha).

Figura 5 – Distribución jurisdiccional del aporte de recursos fiscales (en valores corrientes año 2010)

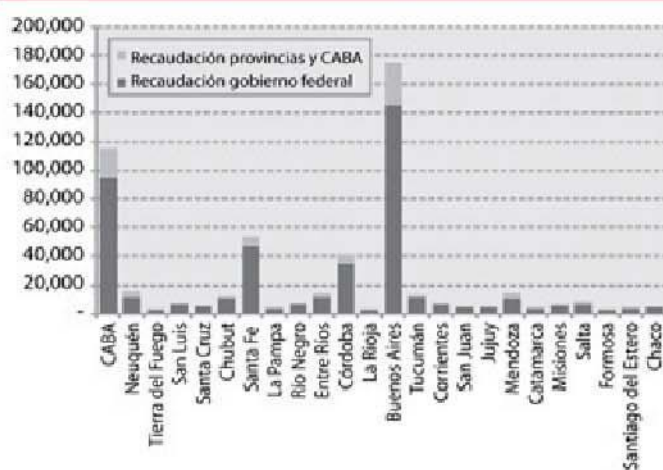
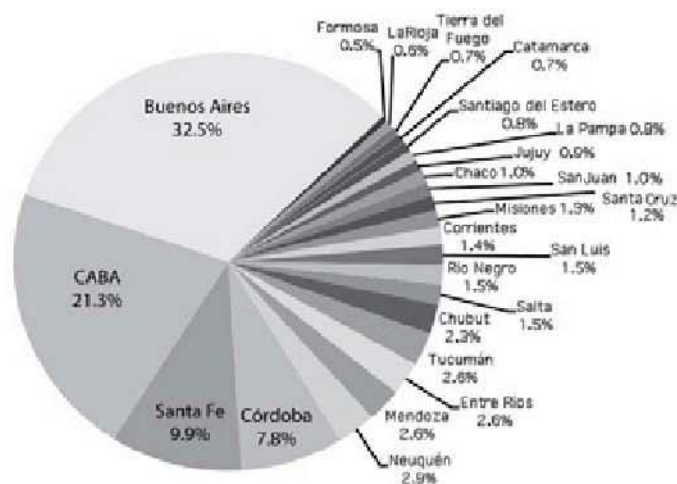


Figura 6 – Participación relativa dentro del aporte de recursos fiscales (año 2010)



3.2 Beneficiarios del sistema fiscal federal

Para la asignación jurisdiccional del gasto del gobierno federal se utilizó información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) en lo que se refiere al nomenclador geográfico. También en este caso pueden efectuarse refinamientos en el cálculo profundizando sobre el derrame territorial de cada gasto público específico. Los resultados aquí presentados resultan un primer indicio de la problemática estudiada con la información disponible. Con información más detallada podrá avanzarse en una mejor estimación.

La distribución de los beneficios por jurisdicciones del gasto federal y provincial se presenta en la **Figura 7**. La **Figura 8** expone la participación relativa de cada jurisdicción.

Figura 7 – Distribución jurisdiccional de los beneficios del gasto fiscal (en valores corrientes año 2010)

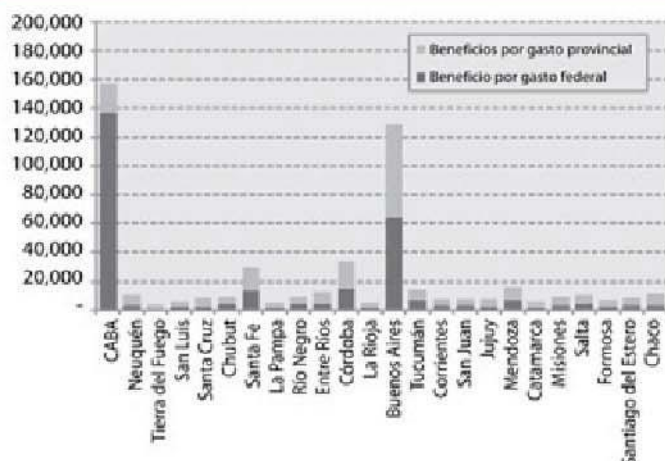
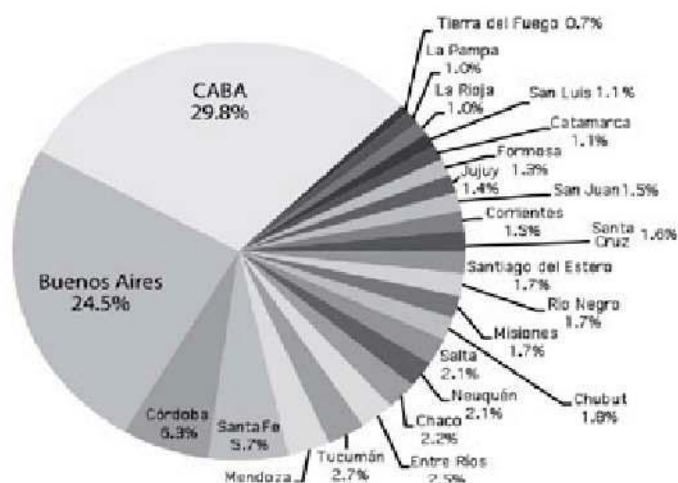


Figura 8 – Participación relativa dentro del beneficio del gasto fiscal (año 2010)



El beneficio fiscal en términos per cápita para el año 2010 se presenta en la **Figura 9**. Como dato saliente se observa que la distribución no parece favorecer a las provincias con menor PBG per cápita (las de la derecha del gráfico). Además del caso particular de la CABA, donde funciona administrativamente el gobierno federal, se observan provincias de altos ingresos per cápita como Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut, donde el beneficio fiscal por habitante resulta muy superior al de las provincias más pobres.

3.3. El beneficio fiscal neto

Si restamos al beneficio fiscal el aporte a los ingresos fiscales, obtenemos el beneficio fiscal neto de cada jurisdicción. En la **Figura 10** se presenta en valores absolutos la estimación para el año 2010.

En la **Figura 11** se observa el mismo dato pero en términos per cápita. Los datos acerca de la evolución en el período 2003-2010 se presentan en la **Tabla 2** en términos per cápita.

Figura 9 – Distribución jurisdiccional del beneficio del gasto fiscal (en valores per cápita año 2010)

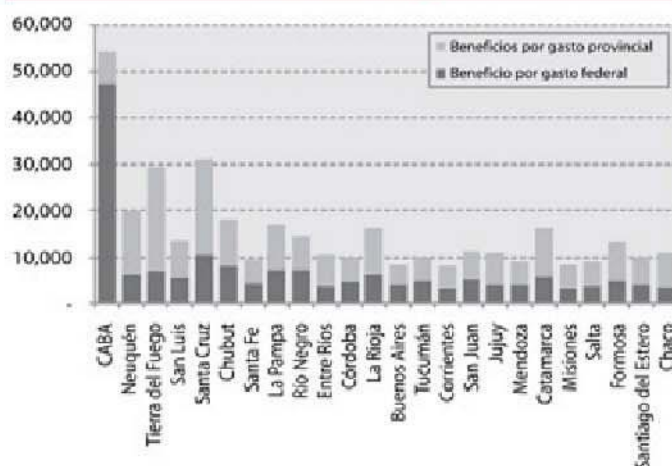
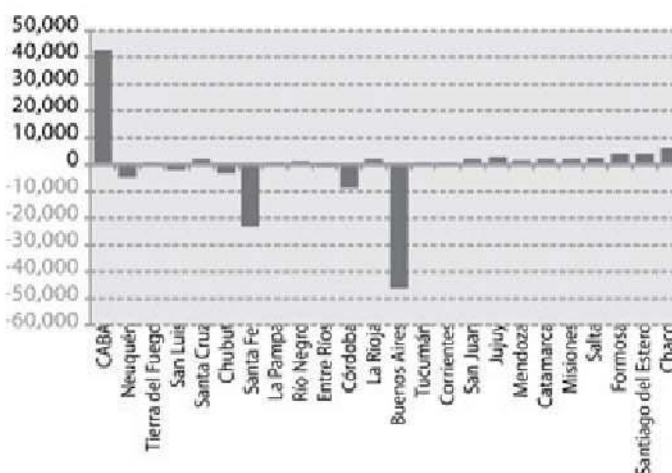


Figura 10 – Beneficio fiscal neto por jurisdicciones (en millones de pesos año 2010)



Los resultados salientes de la estimación del beneficio fiscal neto se refieren a la amplia disparidad horizontal generada por el régimen fiscal federal. De la combinación del aporte y los beneficios fiscales surgen distintas conclusiones:

1. La jurisdicción CABA, por su especial estatus de residencia del gobierno federal, expone una situación de beneficio fiscal neto positivo. Es importante mencionar que parte de este beneficio puede filtrarse hacia la provincia de Buenos Aires debido a que, por ejemplo, las remuneraciones son asignadas según el lugar de trabajo. Este gasto puede estar beneficiando a residentes de la provincia de Buenos Aires que trabajan en el gobierno federal en la CABA.

2. La provincia de Buenos Aires se muestra como la mayor aportante al régimen fiscal federal exponiendo un efecto neto negativo de 46 mil millones de pesos en el año 2010. Adicionalmente, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción más pobre que resulta aportante neto.

3. Resalta también el aporte neto de la provincia de Santa Fe con un valor de 23 mil millones en 2010, así como también Córdoba, pero en menor medida, por 9 mil millones de pesos. Esta situación dispar se da aunque ambas provincias son muy similares en cuanto al tamaño de sus economías.

4. Las provincias con menor PBG per cápita aparecen beneficiadas por el efecto fiscal.

Los principales casos son Catamarca, Formosa, Santiago del Estero y Chaco. Dicha situación se observa en mejor medida en los resultados per cápita de la **Figura 11**.

5. Se resalta la situación de importante beneficio fiscal neto de las provincias de Santa Cruz y La Rioja en el año 2010, a pesar de ser provincias con PBG per cápita superior al promedio (principalmente Santa Cruz).

Figura 11 – Beneficio fiscal neto por jurisdicciones (en pesos per cápita año 2010)

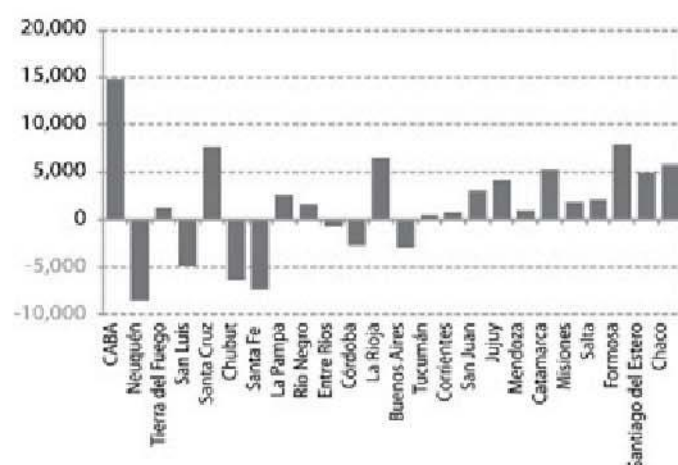


Tabla 2 - Evolución 2003-2010 de la distribución jurisdiccional del beneficio fiscal neto (en pesos por habitante) federal

Jurisdicción	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CABA	1,342	-193	338	895	4,039	8,054	12,287	14,774
Neuquén	-1,303	-2,492	-2,607	-3,480	-4,564	-4,993	-7,257	-8,655
Tierra del Fuego	287	-510	211	865	2,275	-1,393	453	1,379
San Luis	-1,235	-1,732	-1,766	-2,444	-3,292	-4,539	-3,959	-5,025
Santa Cruz	752	1,258	1,750	2,730	8,184	6,776	4,194	7,626
Chubut	-2,085	-2,703	-2,789	-3,050	-3,216	-6,536	-7,171	-6,445
Santa Fe	-1,266	-1,913	-2,183	-2,595	-3,903	-5,349	-5,284	-7,345
La Pampa	633	230	523	739	519	195	828	2,555
Río Negro	-32	-342	-135	142	-526	-518	589	1,613
Entre Ríos	-15	-52	-341	-367	-817	-812	-155	-767
Córdoba	-209	-756	-751	-885	-1,685	-2,487	-1,811	-2,714
La Rioja	1,516	1,453	2,214	2,835	2,816	3,496	4,903	6,513
Buenos Aires	-663	-1,044	-1,139	-1,409	-1,783	-2,256	-2,041	-2,967
Tucumán	119	-292	-156	40	-60	-160	393	469
Corrientes	39	138	444	156	241	283	436	734
San Juan	753	293	657	1,203	1,286	1,676	2,331	3,023
Jujuy	706	757	1,050	1,226	1,651	2,175	3,139	4,140
Mendoza	192	40	-57	158	-61	-136	393	969
Catamarca	484	1,048	1,535	1,688	2,282	2,869	3,374	5,238
Misiones	266	297	393	489	658	488	1,202	1,814
Salta	75	76	142	330	410	92	1,247	2,084
Formosa	1,020	1,245	2,009	2,703	3,739	5,200	6,316	7,873
Santiago del Estero	651	873	1,244	1,953	2,237	3,086	3,666	4,903
Chaco	699	817	1,413	1,457	2,223	3,378	4,826	5,805

4. Conclusiones

Las cuantificaciones aquí presentadas resultan un primer aporte a la discusión federal en lo concerniente a los desbalances verticales y horizontales entre los diferentes niveles de gobierno.

De la medición del desbalance vertical actual se deduce la amplia brecha entre gastos y recursos que se observa actualmente entre el Sector Público Nacional y las provincias.

Dicha brecha implica un enorme desafío que involucra el funcionamiento de un sistema de coparticipación y transferencias federales de aproximadamente 10% del PIB entre ambos.

En una discusión profunda de la problemática federal, el tamaño de la brecha a cubrir con coparticipación y transferencias no resulta un tema menor. ¿Debería ser un objetivo la disminución del desbalance vertical?

Esta es una pregunta relevante en el sentido de analizar si una brecha menor facilitaría la instrumentación del régimen de transferencias.

También resulta importante la mezcla de coparticipación y transferencias dentro del monto necesario para cubrir la brecha fiscal. ¿Habría que minimizar las transferencias discrecionales en favor de los montos automáticos derivados de un esquema de coparticipación?

En lo que se refiere al desbalance horizontal y el cálculo del beneficio fiscal neto, en estos cálculos iniciales se observa el efecto de razones estructurales sobre la situación de cada jurisdicción en particular.

Se ha aportado una cuantificación de la situación de cada provincia y la CABA con la información disponible, y en este sentido la pregunta se refiere a cuál debería ser la configuración del objetivo del beneficio fiscal neto.

¿Deberíamos minimizar la dispersión del beneficio fiscal neto? ¿Deberíamos calibrar la coparticipación y las transferencias para correlacionar el beneficio fiscal neto con indicadores socioeconómicos?

Todas estas son preguntas fundamentales para encauzar una discusión federal desde la génesis del problema sin derivar en una mera puja de porcentajes de distribución. 

⁽¹⁾ Dr. en Economía Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Email: luciano.digresia@gmail.com

⁽²⁾ Por ejemplo, economías de escala en la recaudación, externalidades de los gastos, control ciudadano, etc.

⁽³⁾ Como la coparticipación no representa gasto del gobierno federal, obviamente no está incluida dentro del monto de la fila [12].

⁽⁴⁾ Las expresiones "superávit" del gobierno federal y "déficit" provincial, no se refieren al resultado financiero, sino al resultado del flujo de fondos entre recaudación y gastos.

⁽⁵⁾ No obstante esta conclusión, debe apreciarse que el nivel de gasto del gobierno federal es superior al del nivel provincial (22,4% del PIB vs. 15,7% del PIB en 2010). Por otra parte, por el lado de los recursos la diferencia es extrema (31,4% del PIB vs. 6% del PIB en 2010, para gobierno federal y provincias respectivamente).

⁽⁶⁾ La diferencia entre ambos resultados de 0,6% es una medida del déficit financiero consolidado en el año 2010.

⁽⁷⁾ Es decir, el cálculo del beneficio fiscal neto.

⁽⁸⁾ Pueden efectuarse refinamientos en este cálculo, por ejemplo mediante una estimación específica para el caso del Impuesto a las Ganancias utilizando información de la Encuesta Permanente de Hogares.



Los municipios en los sistemas de coparticipación provincial

Por Pablo María Garat

1. 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 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 más 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.

2. 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. Automática.

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 Fe 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.

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”*.



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.

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

En todo régimen de coparticipación se consideran dos instancias fundamentales: la distribución primaria por la cual se establece 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 densidad 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 (...)*”.

- **Santiago del Estero** (art. 213): “*(...) 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, 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 provin-

cial, 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”.

- **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)
- **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**

- **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 nómina 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.

9. 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. 





El presupuesto y el programa general de gobierno en la Argentina. Incidencia en el sistema republicano de gobierno.

Por Orlando Braceli⁽¹⁾

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 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 sobresale 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 básicamente tres elementos: las necesidades o carencias públicas, los bienes que las satisfacen y los bienes insumos requeridos para generar estos.

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 estas y se manifiesta en la registración contable.

De ahí aparece la razón de que este 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; esta última instancia debe generarse en el momento de la decisión, durante la ejecución y concluida esta.

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 estos 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 programa general de go-

bierno, 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.

1. ¿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 y 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 del 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 lo 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.

2. ¿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 esta solo una fracción del Sector Público Nacional.

Si bien ambas normas significaron un avance, este 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 solo a una parte del accionar del Sector Público Nacional: lo que se ha dado en llamar **“Administración Nacional”**; en otros términos, incluye solo 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 de este, 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 este 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, universalidad, 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.

3. 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; solo 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 funciona-

miento del sistema (estabilidad, transparencia,...), en sus distintos niveles de consolidación.

El todo no deja margen para las excepciones que pueden promover los distintos tipos de clasificaciones. Las clasificaciones pueden desarrollarse solo en el marco del accionar de todo el Sector Público Nacional; este 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).

Si la materia que integra el presupuesto público es solo una parte del accionar público, mal puede representar el programa general de gobierno al 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, Yaciretá, los fondos fiduciarios, los organis-

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 –

EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA EL CASO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL ARGENTINO - ASIMETRÍAS CON LA PROPUESTA

Diferentes modalidades de ordenamiento Finalidad Función Prestaciones y políticas homogéneas (programas)	SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO										SECTOR PÚBLICO NACIONAL FINANCIERO						Total Presupuesto Consolidado	
	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	...	Total Sector Público no financiero	BCRA	Banco Nación	Sistema no financiero	...	Total Sector Público Financiero	Gastos Tributarios		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)		(17)
Objetivos	sumatoria de 1 a 3								sumatoria de 1 a 9					sumatoria de 11 a 14			sumatoria de 4, 10, 15 y 16	
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 impide establecer prioridades 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 constituir el mal llamado "Presupuesto Consolidado del Sector Público Argentino". En el Presupuesto que llega al Congreso sólo se incluyen las Empresas administrativas y financieras. Todo lo incluido en esta categoría se agrupa por el Poder Ejecutivo Nacional y se remite a conocimiento al Congreso Nacional (Ley N° 26.156 - Art. 15), sin expresarse en programas evaluables. En estos términos no se conocen las prestaciones que desarrollan.					Esta categoría por lo que se ha dado en llamar el Sector Público Financiero (BCRA, Banco Nación, BICE, etc.). A excepción de los financiamientos generales asociados principalmente con las proyecciones, las prestaciones que componen esta categoría no se inscriben en el llamado "Presupuesto de la Administración Pública Nacional" y no tienen tratamiento legislativo cuando explotan en un año porcentual la política económica y tienen impacto directo e inmediato en el proceso de asignación de recursos públicos a subsector.					Los gastos tributarios no se hallan explicitados en términos de programas ni cuantificados en el presupuesto. Sólo se informa un cuadro, en donde muchos conceptos ni siquiera están cuantificados. Estos pueden compararse al SPN o al SPF.			
Recursos asignados	AFIP Este poder ejecutivo, el Presupuesto Nacional y el Presupuesto Regulado																	

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 globales. Cuando se

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

mos 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 Yaciretá 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 términos de otras prestaciones/necesidades públicas.

En el Presupuesto Nacional 2012 estos 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 está presente el bien común.

En consecuencia, para dar cumplimiento a estos 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 este.

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 estos artículos en relación a este 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, presentan importantes ejemplos de delegaciones permanentes.

La falta de precisión de algunos términos ha posibilitado el abuso y no el uso de estas 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 mate-



ria 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 esta 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.

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 solo en la HCD.



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 inviables 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 la realización de 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,

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 del programa general de gobierno.

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° 24.963), 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° 26.328 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).

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

4. 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



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 24.156). 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 24.156, 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 a partir de la llamada Ley de Superpoderes (Ley N° 26.124), 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, seguimien-

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.

⁽¹⁾ Prof. Efectivo de Finanzas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo. Ex-Ministro de Hacienda de la Provincia de Mendoza.



Las finanzas del Federalismo Argentino en el Siglo XXI

Por Miguel Ángel Asensio

“...sólo de la distribución de las tareas entre los integrantes del sistema...y de la consiguiente estructura de sus gastos, dependerá que determinada distribución de recursos sea adecuada. En otras palabras: la compensación financiera, como el presupuesto público en general tiene dos aspectos -uno de recursos y otro de gastos- que no pueden considerarse aisladamente.”

Bickel, Wilhelm, 1961

1. De nuevo las finanzas federativas

En fecha reciente nos referíamos al horizonte de las relaciones fiscales federativas en Argentina de cara al Siglo XXI. Desafortunadamente, la evolución del tema en Argentina hace que no sea demasiado lo que podemos agregar aquí, salvo rescatar algunas experiencias y conceptos internacionales, unos mediados y otros casi de las vísperas, así como reiterar, matizar y resumir distintas consideraciones que esbozáramos entonces.

El financiamiento de varios niveles de gobierno, incluso en países no federales, es una cuestión ya tan añeja que en el mundo avanzado es factible encontrar referencias notables que ya superan el siglo. Tal es el caso cuando tomamos conocimiento de un impuesto a la renta en el ámbito de los municipios noruegos del último cuarto del Siglo XIX o los debates sobre el financiamiento local, en la Inglaterra de fines del mismo Siglo.

No en vano la prestigiosa hacendista Ursula Hicks remarcaba la importancia del tema en su emble-

mática obra de mediados del Siglo XX. Lo propio ocurriría con las reflexiones de Wilhelm Bickel a partir de la experiencia alemana, en conocida y trascendente contribución editada en la Argentina muy poco después. Hace apenas meses ha tomado difusión una frondosa compilación donde se descubren nuevas evoluciones y análisis de la experiencia comparada de América Latina.

Pero en el caso argentino, donde también se ha continuado estudiando el tema, hay que agregar la impronta y lógica de los hechos, impregnados por circunstancias temporales, políticas, económicas y fiscales, que han seguido incidiendo en una trayectoria de aguda centralización. Es lo que se deduce de los conceptos que abordamos seguidamente.

2. La dinámica económica argentina y el federalismo financiero.

Diecinueve años después de la Constitución de 1994 y veinticinco posteriores a 1988, la sociedad y la economía argentinas han registrado diversas

transformaciones. Con esa perspectiva, la Argentina actual deriva tanto de los cambios anteriores como de los emergentes de la crisis de 2001, y de las lógicas de política económica y social aplicadas durante un lapso superior al decenio del nuevo siglo.

El esquema de finanzas federales, que ya estaba cruzado por desequilibrios horizontales y verticales, concentración pro-central de recursos, institucionalidad fiscal insuficiente y relaciones intergubernamentales no consolidadas, ha sido impactado por algunos de esos cambios, al tiempo que no ha reflejado varios otros. Apuntaremos algunas facetas que de algún modo los encuadren.

3. De la “bolsa común” a los “pinchazos en las bolsas”

Antes del fin del siglo XX el desequilibrio vertical imponía las remesas coparticipatorias, el horizontal un prorrateo redistributivo, se legitimaba además un tercero en discordia que era el sistema de seguridad social y el sistema no era ajeno a la ya inequívoca presencia de los compromisos de la deuda externa, que condicionaban ambos la magnitud del déficit del presupuesto nacional.

Al considerar estos dos últimos rubros en tal es-

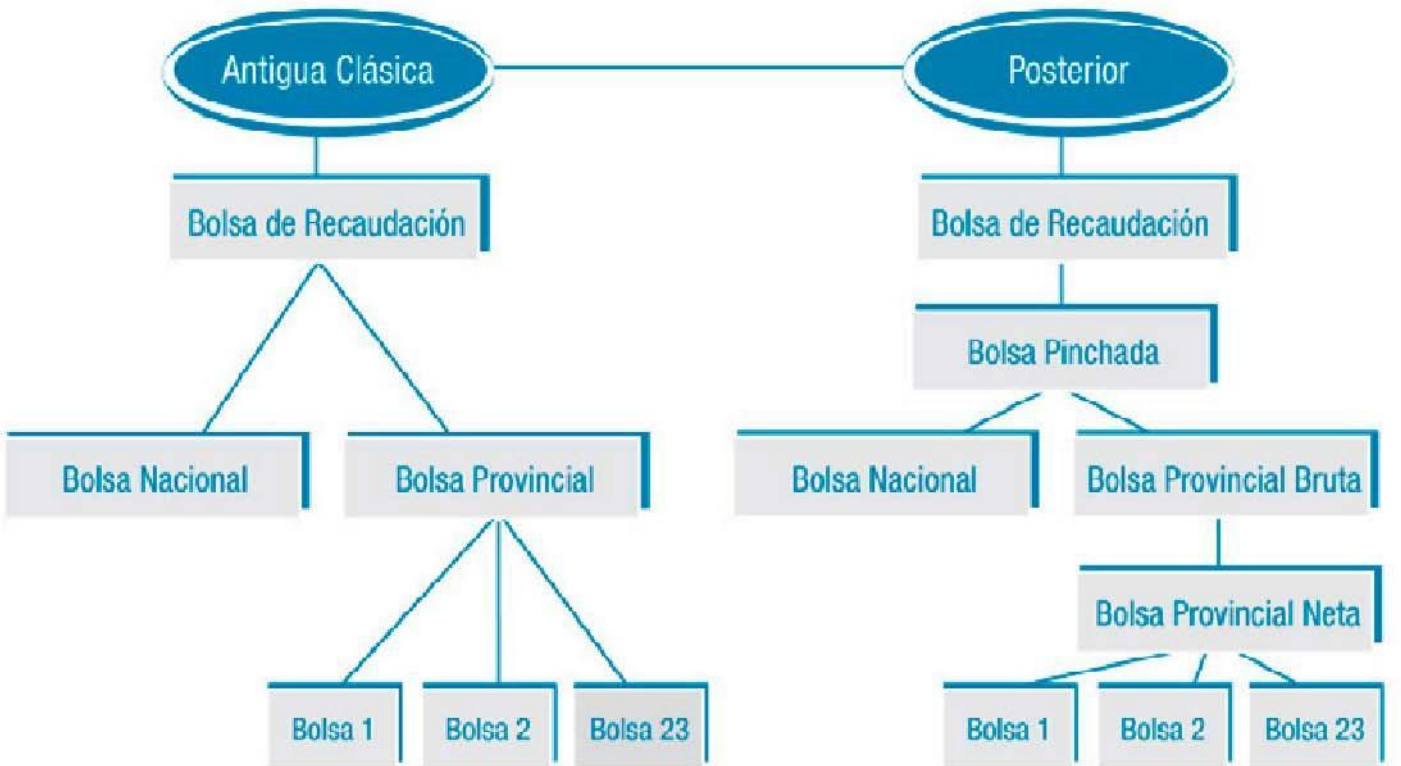
quema de caja única de tipo consorcial, usualmente no visualizados , en un contexto donde el cambio en el sistema monetario que implicó la convertibilidad dependía crucialmente del equilibrio fiscal, el deterioro progresivo de la situación macroeconómica y macrofiscal fue llevando a sucesivos ajustes para regular el acceso al “**es-tanque**” y el movimiento de las compuertas que regulaban los flujos financieros hacia los actores.

Bajo esa visión unitaria, los giros o remesas hacia provincias fueron adaptándose a límites, pisos, techos, ocupaciones o “**invasiones**” inconsultas de espacio fiscal , etc., cambios todos dependientes del marco global y la dinámica de transformación negativa que fue adquiriendo el sistema económico hacia el final del siglo.

Los acuerdos o pactos fiscales regularon esa mutación, que sin alterar los porcentajes nominales de la coparticipación, los alteraba de facto introduciendo “**precoparticipaciones**”, detracciones y otros artilugios, conformando el llamado “**laberinto**” o “**destilería**”.

A ellos nos referimos cuando aludimos al cambio de una “**lógica de bolsa llena y común**” a otra de “**pinchazos en la o las bolsas de recursos tributarios**”, de las que derivan tanto la distribución primaria Nación-Provincias, como la secundaria entre Provincias. Sin embargo, se articuló me-

LÓGICAS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN



diante lo que denominamos la “**era de los pactos**”, que en última instancia y paradójicamente legitimaba las “**dos esferas de soberanía**” de las que se hablaba en el siglo XIX, aunque restringiendo adicionalmente a una de ellas.

Casi en el medio, se sancionó la CN 1994, cuando aquel proceso estaba iniciado; ella no lo detuvo y en todo caso lo legitimó.

Esta última no desconoció “**ganadores**”: las provincias poseedoras de recursos naturales del subsuelo, el conurbano bonaerense, el gobierno nacional mismo como concurrente en la imposición indirecta y de manera no inmediata, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conjunto de los municipios, que recibirían el reconocimiento a la autonomía en los términos estipulados por la misma Carta Magna .

mento los recursos ligados al comercio exterior.

En tal contexto, el objetivo de balancear equidad con eficiencia en la política económica restableció la figura de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, a fin de evitar un impacto pleno de los precios internacionales en la canasta de consumo doméstico. Potenciados además por mejoras en los precios mundiales, los ingresos fiscales del comercio exterior han sido apropiados exclusivamente por el gobierno nacional a partir de la interpretación prevaleciente de la Constitución Nacional.

A ello se agregó la disposición mayoritaria a favor de la Nación de los ingresos del impuesto a los créditos y débitos bancarios (popularmente conocido como impuesto al cheque).

Composición de la Recaudación Argentina (Nación + Provincias) ¹⁴				
Conceptos	Recaudación 2001 ¹⁵	Recaudación 2006	Participaciones en Total 2001	Participaciones en Total 2006
Nacionales	17,50	23,57	82,78	85,12
Provinciales	3,64	4,12	17,22	14,88
Totales	21,14	27,69	100,00	100,00

4. Cambios en la estructura de recursos

Producido el estallido y concretada la macrodevaluación del signo monetario, en un contexto donde mejoraban los precios internacionales, empezaron a verificarse circunstancias paulatinamente diferentes. Comenzó a recuperarse la economía en un movimiento ascendente que ratificaba implícitamente su antigua dependencia del corsé cambiario y, con ella, principiaron su incre-

El cuadro anterior muestra muy sintéticamente el nuevo escenario, que ratifica las menguadas postestades fiscales de las provincias. Ha aumentado la recaudación de manera muy marcada en relación al PBI, pero tal aumento se concentra abrumadoramente en el Gobierno Nacional. De una participación central previa a la distribución por coparticipación que, sin incluir municipios, era claramente superior al 82% en 2001, se arriba a otra que excede el 85% en 2006.

A su vez, mientras la presión tributaria nacional creció en casi un 35%, la originada en impuestos

Países	Recursos Nacionales	Recursos Subnacionales	Recursos Totales
Argentina	85,7	14,3	100,0
Bolivia	95,9	4,1	100,0
Brasil	70,3	29,7	100,0
Chile	94,4	5,6	100,0
Colombia	86,1	13,9	100,0
Costa Rica	96,3	3,7	100,0
Ecuador	97,5	2,5	100,0
México	94,2	5,8	100,0
Perú	98,8	1,2	100,0

al comercio exterior, que incluyen los derechos de exportación, casi se quintuplicó.

Consecuentemente, a una situación donde ya existía un socio dominante en el acceso al contenido del estanke fiscal, se arriba a un escenario donde tal socio, es decir el gobierno central, opera como un sostenido beneficiario hegemónico en un escenario que originalmente estuvo justificado por la crisis. Esta última vuelve a reiterar y legitimar la escena que autorizara la fuerte afectación de 1992 para seguridad social.

Entonces sería la deuda previsional, ahora la deuda social representada por una multitud de nuevos pobres la que impondría la construcción de un entramado protectivo explicitado por la “**barrrera**” de retenciones, de un lado, y por un esquema de subsidios masivos, por el otro. Además, la multiplicada e irresoluta deuda externa volvería a demandar fondos sustantivos para su atención, derivados de un superávit fiscal alimentado en buena medida de los nuevos gravámenes que nutren el Tesoro Nacional. En suma, la coyuntura histórica impuso nuevos recursos, pero en lo esencial, ellos fluyeron hacia el nivel central.

5. Cambios en la estructura de gastos

Se ha señalado para los países desarrollados una evolución donde en varios casos los gobiernos centrales han reducido su participación como prestadores de servicios u oferentes de bienes públicos, para ser responsables de buena parte del gasto en seguridad social y otros tipos de transferencias, así como titular de un margen dominante de servicios de la deuda. Esto como tendencia de largo plazo operante hasta fines del siglo XX.

Curiosamente, Argentina, por razones distintas, había empezado a reconocer importantes obligaciones por pasivos derivados de su fragilidad fiscal, aspecto que ya era visible a fines de la década de 1980. A principios de la primera década del nuevo siglo, los subsidios de subsistencia esencialmente alimentaria implementados para atender a los nuevos pobres se agregaron a tal perfil central, el que además se vio esencialmente marcado por su papel en la devolución de la deuda externa.

Sin embargo, alumbrando la segunda mitad de

dicha década, la continuidad de la recuperación, las mejoras en el empleo y por ende en los ingresos por aportes a la seguridad social mejoraron las finanzas del subsector. A ello se agregaron los crecientes y sostenidos incrementos por retenciones a las exportaciones que han sostenido el superávit fiscal agregado y los compromisos externos. Mientras tanto, no se han producido alteraciones en las retenciones de la masa coparticipable –y por ende a provincias– para alimentar el sistema de jubilaciones.

En el medio, gravámenes específicos han alimentado fondos fiduciarios destinados a obras de infraestructura, rubro que preciso es consignar reconocía sustanciales abandonos desde años anteriores. Como función, empero, fue rápidamente asumida en sus facetas dominantes por el gobierno nacional, cuando también deberían ser actores infraestructurales clave las provincias argentinas. Los excedentes por ejecución presupuestaria también han fortalecido la inversión en infraestructura nacional, que han mejorado asimismo en los niveles subnacionales.

En ese marco, se ha generado un componente creciente en el presupuesto nacional derivado de la política de subvenciones al consumo de post-crisis.

Esta ha consistido en permitir deslizamientos primero y mejoras abiertas después en materia salarial, pero frenando la canilla de los precios de servicios públicos para asegurar el crecimiento efectivo del salario real.

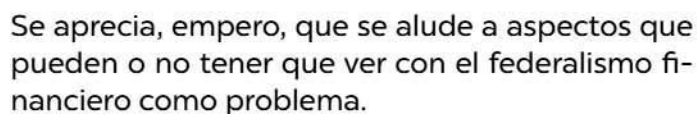
La consecuencia es un crecimiento sistemático en el costado del gasto de los subsidios para el sistema de transportes en los aglomerados urbanos, como elemento emblemático, que implica financiar, como el bolsón de nuevos pobres, al aglomerado de Buenos Aires y Gran Buenos Aires

Como resultado, se produce una succión de recursos de las provincias exportadoras, que se re-

deudamiento o conducta fiscal concertada, por el otro. Las llamadas externalidades financieras o fiscales en contextos con pluralidad de actores han aparecido hace tiempo en el escenario intergubernamental.

En paralelo con ello, el florecimiento mundial de normas o reglas macrofiscales, ejemplificado de manera sobresaliente por el esquema de Maastricht para la cuasi-megafederación europea, movió el tablero de este tipo de encuadramientos que se difundió en el mundo en varios casos, aunque la legislación de Nueva Zelanda resultó emblemática.

En Sudamérica, la ley brasileña ha sido un disparador de referencia, pues entre otras cosas regula la probable designación clientelar de agentes públicos en los últimos meses de mandato



Argentina ya había sancionado una Ley de Solvencia Fiscal antes que la brasileña de 2001. Sin embargo, en 2004 se sancionó un régimen más completo y abarcativo, entendible como conjunto de normas de buena conducta fiscal esencialmente dirigidas a mejorar la transparencia y controlar el gasto y el endeudamiento en el nivel subnacional. En tal perspectiva, la norma exhuda una concepción asimétrica donde el actor prevalente no resulta colocado en una posición asimilable a los últimos.

Pero la **“institución-norma”** fue acompañada por una **“institución-organo”**. En efecto, se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal para entender en la aplicación de la Ley, donde las reglas de votación colocarían al nivel central en una posición prevalente de la que había carecido en el antiguo organismo interviniente en las cuestiones de **“reparto de recursos”**, la Comisión Federal de Impuestos. La resultante es la emergencia de una estructura de órganos dual, actuantes en autonomía uno de otro, pero donde no se ha instaurado una instancia de coordinación superiora tal cual emergería de un Consejo Federal

de Coordinación Económica y Fiscal como el propuesto a mediados de la década de 1990.

7. El financiamiento educativo como “mandato” a financiar

Ha sido tradicional en la literatura de países federales maduros aludir a los denominados unfunded mandates, o mandatos no financiados.

Se trata de disposiciones que incluso son descentralizantes hacia estados o provincias pero que no contemplan provisiones precisas de financiamiento.

educativa, se modificó la superestructura normativa respectiva, apartándose de una ley “**federal**” para pasar a otra “**nacional**”, previendo una mecánica financiera específica.

En esto parecen evaluables dos puntos, el deslizamiento hacia una visión unitaria por sobre la consolidada de tipo descentralizante proveniente de la etapa anterior y en ciertos aspectos de la Constitución Nacional, por un lado, y el ajuste a un enfoque federativo en materia de recursos, por el otro.

El primer aspecto implica un intento de recuperar un terreno donde se había pasado a una lógica de “**Ministerio sin escuelas**”, fortalecedor neto



Eso ha sido señalado insistentemente en el caso de Estados Unidos. Incluso, el caso argentino de transferencia de servicios educativos y de salud en la década de 1990, creando una asignación “**presecundaria**”, significó tomar de la porción provincial los fondos necesarios para afectar al financiamiento de tales obligaciones funcionales adicionales.

Asumiendo la consideración de un sector sensible y de incuestionable importancia se dictó la denominada Ley de Financiamiento Educativo, que como tal estableció mandatos obligatorios, con financiamiento, pero que se insertaban como una cuña dentro de los grados de libertad provinciales en servicios bajo su órbita y que tipificaban el federalismo aceptado hasta fines del siglo vencido.

En efecto, bajo un objetivo global incuestionable, que aparece una vez más fortalecido por estudios internacionales que, siendo en algunos casos parcialmente contradictorios, ubican a Argentina en una posición sin duda preocupante en materia

del rol provincial excepto en el terreno universitario, a otro donde vuelve a ser la Nación la que impone el ritmo a jurisdicciones que se suponen no acertaron, no tienen capacidades suficientes o requieren guía en la materia, más allá de los mecanismos de coordinación preexistentes.

Aquí es clara una visión centralista, donde se asume que tales capacidades existen en el centro, lo cual relegitima a un Ministerio menos orientador y más interventor, y que son inexistentes en la periferia.

Esto se contrapone, obviamente, con modelos como el estadounidense, donde la construcción de su sistema educativo se realizó descentralizadamente, durante mucho tiempo no existió un Secretario nacional para el tópico y donde, al igual que en Canadá, hasta las propias universidades son estatales o provinciales.

En el segundo aspecto, el financiero, y a partir de una particular interpretación del Artículo 75 de la CN 1994, se utiliza la vía de la “**afectación espe-**

cífica” para utilizar recursos coparticipables a fin de instrumentar una decisión nacional – aceptada, aunque no sin hesitaciones de algunas, por las provincias.

En tal sentido, se fijan porcentajes del PBI a alcanzar en el gasto educativo agregado de las dos jurisdicciones (Nación y Provincias) y tanto la parte nacional (40%) como la provincial (60%) se detraen de las respectivas porciones de la masa coparticipable.

La fórmula adoptada se aparta de la lógica de las asignaciones específicas que había tratado de impedir la Ley 23.548 y que se ratificaron en la Constitución de 1994. En realidad, se crea una partida de gastos obligatorios que se detraen en bloque de fondos que de otra manera se podrían haber utilizado para otros destinos.

Nos asalta de inmediato la alteración de la lógica alemana en su Finanzausgleich, que es enfática en cuanto a que los Länder poseen soberanía presupuestaria para la aplicación de sus recursos.

La norma argentina que comentamos redujo los grados de libertad para fijar sus presupuestos por las provincias y de hecho restringió tal soberanía presupuestaria, lo que también se efectivizó al imponer límites de endeudamiento distintos a los establecidos por sus propias constituciones, lo cual fue en dicha Ley de Responsabilidad Fiscal otro paso centralizante de dudosa constitucionalidad.

Y apresurémonos a decir que no se está evaluando la virtualidad de tales objetivos – ello debe ser objeto de otro análisis – sino el lugar del federalismo como sistema, o al menos de cierta visión del federalismo – la no centralista – en este escenario.

8. Presupuesto, “deuda regional”, subsidiariedad y potencial fiscal

Hemos dicho antes y ha quedado remarcado, que la coparticipación de impuestos es sólo una de las formas que pueden integrar o expresar un auténtico sistema de coordinación financiera y también es sólo uno entre los mecanismos para transferir recursos a los **“socios”** dentro de un acuerdo federativo.

En ese marco, es que emerge destacado el Presupuesto.

*Enfatizamos una vez más
que las denominadas
transferencias presupuestarias
o aplicaciones de recursos
originadas en partidas
del presupuesto nacional
pueden alterar manifiesta
o sustancialmente
los coeficientes de
distribución de fondos
previstos en las transferencias
impositivas comprendidas
en la coparticipación*

Consecuentemente, la Nación y las Provincias (y a través de éstas sus municipios), **“reciben”** un **“mix”** de recursos compuesto por ambos tipos de recursos fiscales.

Esto luego de aportar muy desequilibradamente a aquel presupuesto nacional con gravámenes como las señaladas retenciones a las exportaciones, originadas en determinadas provincias, cuyas **“balanzas o balances fiscales”** pueden deteriorarse marcadamente con esas figuras.

No contemplar el Presupuesto Nacional, para cuya elaboración son aplicables también los criterios de la nueva Constitución Argentina, puede implicar una lectura incompleta del sistema de financiamiento federal argentino.

Por otro lado, siendo usual y casi a la moda hablar de distintas **“deudas”**, corresponde ahora enfatizar la deuda regional, no necesariamente por adhesión a esas modas sino a fin de instalar tal cuestión en el centro del problema federativo o de funcionamiento y operación de una nación que al menos nominalmente se dice federal. Con ello, insistir en la inclusión en la agenda de la política pública, como lo hemos hecho antes de ahora, del problema regional.

Como se sabe, la raíz o la base para que las unidades constitutivas de un arreglo federativo tengan capacidad fiscal es que alcancen previamente capacidad económica. Consecuentemente, el origen de los desequilibrios fiscales horizontales son los desequilibrios económicos horizontales.

No es lo mismo Nunavut que Alberta en Canadá, ni Nueva Gales del Sur que Queensland en Australia, los estados del este en Alemania que los occidentales y pocos lo que la próspera Baviera. La plétora económica usualmente implica plétora fiscal y capacidades diferentes.

Sin embargo, pese a que ello exige importantes transferencias de equiparación o igualación entre tales unidades constitutivas, una observación general es que existiendo, las diferencias en los países desarrollados no son tan agudas como en los menos desarrollados. Por ello, en Canadá el ingreso per cápita de las áreas más ricas no es muy superior a dos veces el de las menos aventajadas.

En tal sentido, una buena política en materia de federalismo fiscal es tener otra mejor en materia de federalismo económico. Saldar a largo plazo y mitigar en el corto y mediano plazo la **"deuda regional"** puede resultar una mejora más profunda del esquema de coordinación fiscal que el mero y pantanoso camino de la disputa por meros coeficientes de reparto del famoso estanque común.

En otros términos, además de una política fiscal, es obvia la necesidad de una política regional. La implementación de las denominadas intervenciones estructurales, que es el rótulo ilustrado para enmarcar las políticas regionales y de cohesión en la UE, no son otra cosa. Y aquí sí resultaría fundamental el uso del poder de intervención o



Lo propio en otros casos. En el mundo de los no ricos las realidades son diferentes. De allí el viejo apelativo de Belindia o el más reciente de Corgola para Brasil.

Lamentablemente, algo asimilable aunque quizás menos extremo puede verificarse en Argentina, donde el origen de los conflictos históricos que retardaron varias décadas el logro de la Constitución, reconocían una aguda desigualdad entre regiones. Entonces, su expresión serían las diferencias entre la próspera Buenos Aires y el resto.

Muy sumariamente, se procura apuntar que quizás antes de pensar en el desequilibrio fiscal, que es una consecuencia, corresponda pensar en la causa, que es el desequilibrio regional, el cual pasados muchos años sigue existiendo en proporciones muy superiores al mundo desarrollado y en algunos casos tiende a aumentar.

"spending power" del centro, donde además de inversiones compatibles con la expansión de las regiones, habrá que instalar los intratables temas de la legitimación o deslegitimación del aglomerado Buenos Aires, en tanto realidad inexcusable que condiciona muchas acciones de desconcentración espacial en Argentina.

Y si existe una Argentina de dos velocidades, habrá que pensar en la posibilidad de invertir la potencia y dotar de rapidez a la hoy rezagada. No haciéndolo, continuarán las peleas por apenas unos puntos en un prorrateo impositivo.

Para concluir, adicionemos dos criterios condicionantes o de entorno de la discusión que alumbre el nacimiento de un nuevo sistema. Aludimos al principio de subsidiariedad y al concepto de **"potencial fiscal"**. El primero es la llave en torno a la cual giran la atribución de competencias y fun-

ciones en algunas federaciones, habiendo sido incorporado a la **"megafederación"** europea constituida por la UE. Consiste en que el nivel superior de gobierno no ejecuta aquellas acciones que pueden ser desarrolladas de manera más adecuada por los inferiores.

Es obvio que puede ser limitado o resultar poco utilizado cuando del funcionamiento del sistema se deriven soluciones que parten de la incapacidad de las partes y de la virtualidad del centro

El segundo se vincula con la articulación de los mecanismos de distribución o compensación de recursos. En tal sentido, parece razonable la evaluación de pautas concordantes según las cuales ciertos mecanismos redistributivos o compensatorios sean operativos de manera articulada con una razonada utilización por parte de las jurisdicciones de su propio potencial fiscal. Lo contrario puede representar una traslación indirecta de los costos del ordenamiento presupuestario entre distintas jurisdicciones.

9. Reflexiones Finales

El recorrido anterior, sintético como tal, ha rescatado ciertas raíces conceptuales que remiten al federalismo como tal, para aterrizar finalmente en el caso argentino en particular. La Argentina de mediados de la segunda mitad de la primera década del siglo ha registrado cambios tanto respecto al momento en que se dictó la última Ley de Coparticipación Federal como después de la Constitución Nacional de 1994.

Tanto los avances como los retrocesos en el proceso económico nacional hacen que el mapa de los equilibrios y desequilibrios regionales haya cambiado desde entonces. La minería ha transformado ciertos entornos, el cultivo de soja se extiende en áreas no tradicionales, hay provincias regalíferas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha introducido casi subrepticamente en el sistema al recibir transferencias educativas.

Así, ha habido tendencias que afectaron tanto el entorno pampeano como extrapampeano que, como mínimo requerimiento, deberían ser objeto de medición. Las poco estimuladas estadísticas

de producto bruto geográfico, entre otras, deberían ser priorizadas para detectar estos fenómenos identificadores del estadio contemporáneo del federalismo económico.

Juegan en el escenario financiero a transformar no solo realidades económicas, sino también políticas, que en cierto modo implican una suerte de esclavitud hacia las áreas densamente pobladas, así como otras profundamente culturales. No se puede afrontar un federalismo **"desde la base"** que reemplace a otro concebido **"desde la cúspide"**, si como en el Siglo XIX hay partes de la periferia para las que resulta funcional los acuerdos con el centro, y recíprocamente.

Es difícil que la operación federativa se optimice si los actores no se sujetan a reglas homólogas para ambas partes y se admite que la relación fiscal y federal reconozca de partida la existencia de un **"hermano grande"** que concentre no solo potestades sino el dinamismo federativo. Este es un componente sociológico crucial. Si raramente las innovaciones se generan en una periferia normalmente pasiva y lo usual sea esperar movimientos de piezas **"desde el centro"**, la evolución será siempre hacia un federalismo centralizador que tendrá mucho de unitarismo.

Si importantes medios y núcleos de pensamiento siguen pensando solo desde el centro, la minusvalía de la periferia crece. En tal contexto, una fiscalidad donde más del 80% de los recursos pasa por el nivel nacional es un matiz casi coherente con el modelo, donde nuevos impuestos a las exportaciones, no previstos en la lógica constitucional del Siglo XIX, establecen un socio fiscal hegemónico en el escenario intergubernamental.

Aun suponiendo una abstención coyuntural o temporal a esta discusión, discutir una reasignación de las potestades tributarias que relegitime la imposición patrimonial en provincias, que evalúe la cesión de ciertos impuestos específicos, plantee un IVA subnacional o una sobretasa provincial del impuesto a las ganancias es valioso, pero para ello debe emerger una visión bottom-up, que en sí es casi una revolución política y cultural. Para tomarlas hay que cambiar de estado mental y actitudinal.

En ese ambiente, sin instituciones que protejan las **"esferas de soberanía"** o que no hagan una interpretación restrictiva del principio de supremacía, el destino es unitario.

Sin núcleos orgánicos que permitan expresarse a la periferia, entre ellos un Senado poderoso como enclave más territorial-regional y menos político-partidista, la resultante serán siempre medidas "**procentrales**", salvo que el Tesoro Nacional no esté en desequilibrio real o potencial, o cercano al mismo. En esos momentos, suele resultar atractivo descentralizar.

El problema entonces es el fondo, o si se quiere el modelo de fondo, y el modelo no es solo económico o fiscal, por importante que nos parezca y por necesario que sea su cambio, que de todos modos no es razonable posponer.

En Argentina se han producido modificaciones en el esquema financiero intergubernamental que han respondido a la lógica del "**zapatero remendón**", que ha sido funcional a la racionalidad centralista, ha cristalizado una suerte de "**impasse**" estructural – que no ha impedido diversos cambios puntuales, hasta furtivos – que no han sido pocos. Contra una coparticipación "**globalizante**" en tanto basada en la idea de una sola "**bolsa fiscal**" distribuida entre el conjunto, se ha ido acentuando, dada la existencia de "**pinchazos en las bolsas**", el modelo que denomináramos de "**pequeños cántaros**", cuya reversión es compleja.

En tal contexto, un nuevo esquema federal fiscal puede emerger de tres opciones perceptibles: una continuidad matizada y por tanto conservadora del sistema laberíntico presente, por un lado; una transformación renovadora del mismo, por el otro; o una combinación entre ambas, finalmente. Ello implica a su vez, distintas alternativas de detalle dentro de tales marcos genéricos.

Ese marco no puede ser otro que uno donde se concilien adecuadamente la fiscalidad federal y la coordinación financiera con un auténtico federalismo. El federalismo moderno, es innegable, gana y se enriquece en componentes organizacionales al tiempo que quizás atenúe los políticos. En el caso de Argentina, en materia de recursos y escala comparada, la centralización la aproxima a países no federales³⁶.

Pero incluso como modo organizacional, el fede-

ralismo tiene lógicas que es necesario auscultar y respetar. Corresponde reiterar que, de otro modo, las inercias argentinas pueden seguir conduciendo a un horizonte en el que el federalismo sea solo la denominación indolora del unitarismo³⁷, o que la fachada federativa opere como un ropaje elegante para su sistemática negación.

Referencias

- Bickel, W. (1961): "La compensación financiera", en Gerloff, W. y Neumark, F.: Tratado de Finanzas, 2 Tomos, El Ateneo, Buenos Aires, págs.
- Bird, R. M. (1993): "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", National Tax Journal, Vol. 46, N° 2, June.
- Brosio, G. y Jimenez, J. P. (2012): Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations, Edward Elgar, Cheltenham, UK- Northampton, MA, USA, 2012.
- Cannan, Edwin (1967): "Actas de la Royal Commission on Local Taxation, 1899", en Musgrave & Shoup, obra citada, p.191.
- Comisión Federal de Impuestos (1998): Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. "Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal", IEFPA, Buenos Aires, Noviembre.
- Gerloff, W. y Neumark, F. (1961): Tratado de Finanzas, 2 Tomos, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C. y Jimenez, J. P. (2012): "The financing of subnational governments", en Brosio & Jimenez, obra citada, p. 140.
- Hamilton-Madison-Jay (1994): El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hicks, U. (1956): Hacienda Pública, Editorial Aguilar, Madrid.
- Honorable Senado de la Nación. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos (2001): Elementos para la discusión de una

nueva Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos, Buenos Aires, Mayo.

● Johansen, L. (1970): Economía Pública, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, España.

● Asensio, M. A. (1988): La economía argentina como incógnita, EUDEBA, Buenos Aires.

● ----- (1990): Coparticipación de Impuestos y Coordinación Fiscal Intergubernamental en la Argentina, CECYT, Buenos Aires.

● ----- (2000): Federalismo fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino, Ciudad Argentina, Buenos Aires.

● ----- (2003): "Federalismo fiscal e instituciones fiscales. Lecturas para Argentina", Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal, UNL, Santa Fe, N° 3.

● ----- (2004): "Financiamiento local y participación tributaria", en Revista de Derecho Público, Vol. 2, Derecho Municipal, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe.

● ----- (2005): "Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino", en CI-PPEC: La coparticipación en su laberinto, Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires, Setiembre.

● ----- (2006): La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional, Buyatti, Buenos Aires.

● ----- (2008): La fórmula financiera federal argentina del Siglo XIX, Anales de la Asociación Argentina de Historia Económica (UNTREF) y Anales Jornadas de Finanzas Públicas (UNC).

● ----- (2008): Nueva mirada a las finanzas federativas argentinas del Siglo XXI, en Hernández, Antonio M.: "Aspectos fiscales y económicos del federalismo", Advocatus, Córdoba.

● ----- (2009): Instituciones Fiscales y Presupuesto Público, Buyatti, Buenos Aires.

● (2011): "Federalismo y finanzas federativas en el horizonte argentino del Siglo XXI", en Asensio, M.A. y Garat, P. M., obra citada, p. 231.

● ----- y Garat, Pablo María (2011): Federalismo fiscal. Experiencia nacional y comparada. Edición Especial de la Revista de Derecho Comparado, Editorial Rubinzal y Culzoni, Santa Fe.

● Bulit Goñi, E. (1996): "Consideraciones sobre la coparticipación de impuestos y su reforma", Jornadas de Economía, Tandil.

● McLure, Ch. E. (1997): "Topics in the Theory of Revenue Assignment. Gaps, Traps and Nuances", in Blejer, Mario y Teresa Ter Minassian (1997): Macroeconomic Dimensions of Public Finance. Essays in Honour of Vito Tanzi, Routledge Series in the Modern World Economy, Routledge, London-New York.

● Musgrave, R. y Shoup, C. (1967): Ensayos sobre economía impositiva, FCE, México.

● Cuadrado Roura, J. R. y Mancha, T. (2000): "Política regional y de cohesión", en Jordán Galduf, Josep M. (2000): Economía de la Unión Europea, Civitas, Madrid.

● Krause J., G. y Muller, R. (1993): Fiscal Decentralisation in Selected Industrial Countries, Economic Commission for Latin America and The Caribbean, Regional Project on Fiscal Decentralization ECLA/GTZ, Serie Política Fiscal N° 48, Santiago de Chile. 

⁽¹⁾ Doctor en Economía (Universidad de Alcalá, España) e Historia (UTDT). Ex Ministro de Hacienda y Finanzas de Santa Fe. Director del Doctorado en Administración Pública UNL y Presidente de la Fundación Dos Siglos.

⁽²⁾ Artículo publicado en Agosto de 2013.

⁽³⁾ Véase nuestro anterior en Asensio, M.A. (2011), p. 231-258.

⁽⁴⁾ Aludimos a lo expuesto en Johansen, Leif (1970).

⁽⁵⁾ El reputado Edwin Cannan pondría muy clara la importancia de los impuestos locales y su finalidad ligada a la prestación de determinados servicios por las haciendas respectivas, de cara a los requerimientos de una Comisión Especial para el estudio de su financiamiento, en 1899 (Cannan, E., 1967).

⁽⁶⁾ Ursula Hicks distinguía tres tipos políticos principales: la federación efectiva, el estado perfectamente unificado de tipo francés y en el me-

dio el denominado "compromiso angloescandinavo". Indicaba que "en la federación efectiva los poderes de los estados miembros son muy amplios y así sus poderes impositivos son correspondientemente amplios..." (Hicks, U., 1956, p. 260-261).

⁽⁷⁾ Véase Bickel, W. (1961), págs. 445-519.

⁽⁸⁾ Véase Brosio, Giorgio y Jiménez, Juan P. (2012).

⁽⁹⁾ Artículo publicado en Agosto de 2013.

⁽¹⁰⁾ La omisión frecuente de que el subsistema de seguridad social era un integrante esencial del sistema hacendal o financiero público argentino desapareció cuando su irrupción "dentro" de la fórmula de financiamiento federativo lo hizo visible. Lo propio obre la omnipresencia de los servicios de la deuda en el presupuesto nacional, aspecto inescapable para el "administrador del consorcio". Para un énfasis en este aspecto véase H. Senado de la Nación, Comisión de Coparticipación de Impuestos (2001).

⁽¹¹⁾ El concepto de "espacio" o "lugar" fiscal, el tax room de la literatura anglosajona, ha sido magistralmente examinado por Richard Bird (1986). Refiere a la intervención conjunta o acceso simultáneo en una masa ideal o efectiva de capacidad contributiva nacional o regional. Se vincula al principio de "unidad del contribuyente" señalada por Dino Jarach, y que refiere a la observación simple de que todo sale de los bolsillos de este y de lo que se trata es de ocupar tal bolsillo por los distintos niveles de gobierno, y que al enflaquecerse expresa la efectivización tributaria de su propia capacidad contributiva (Véase nuevamente HSN-CCI, 2001).

⁽¹²⁾ La idea de "laberinto" se encuentra también en Bird, R. M. (1993).

⁽¹³⁾ Cuando se sancionó la Constitución de 1994, se había modificado el reparto de la imposición de combustibles y tenían fuerza legal los dos Pactos Federales de 1992 y 1993. El primero establecía la detracción para el financiamiento impositivo de la seguridad social y el segundo afectó las potestades tributarias de las provincias.

⁽¹⁴⁾ Véase Asensio, M. A. (2000).

⁽¹⁵⁾ Parecería factible decir "prevaleciente" pero no "inevitable" pues existiría la posibilidad de su "coparticipabilidad" por ley según cierta doctrina (Bulit Goñi, E., 1995).

⁽¹⁶⁾ Nos hemos ocupado de tales externalidades, que puede resultar positivas o negativas, en Asensio, M. A. (2003).

⁽¹⁷⁾ Este régimen ha recibido modificaciones flexibilizadoras en cuanto a las posibilidades de endeudamiento de los fiscos, entre otras, con carácter transitorio, poco antes de concluirse este trabajo.

⁽¹⁸⁾ Ya en este organismo han existido criterios fluctuantes para ponderar sus potencialidades de "independencia" en términos de las facultades previstas por la Ley 23.548. Tal calificativo es un atributo central en la célebre CGC australiana, aunque históricamente parece haber sido motivo de alguna tensión.

⁽¹⁹⁾ Proyecto de la Comisión Federal de Impuestos. Véase CFI (1996).

⁽²⁰⁾ El Artículo 5 de la Ley Nacional de Educación sentencia que "El Estado nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento...". El Artículo 15 del mismo texto señala que "El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión...". Entre otros, cabría evaluar su correspondencia con la misión constitucional provincial delimitada en el Artículo 5 de la Carta Magna.

⁽²¹⁾ Leyes 26.075 de Financiamiento Educativo y Ley 26.206 Nacional de Educación.

⁽²²⁾ Ver Krause-Junk, G. y Muller, R. (1993).

⁽²³⁾ El estudio y los métodos de medición de las "balanzas fiscales" ha sido destacado incluso en casos no estrictamente federales, como el de las Comunidades Autónomas en España.

⁽²⁴⁾ Véase nuestro La economía argentina como incógnita, Eudeba, Buenos Aires, 1988.

⁽²⁵⁾ "Belindia" como combinación de Bélgica y la India. "Corgola" como mezcla de Corea y Angola.

⁽²⁶⁾ Para las políticas regionales de la UE véase Cuadrado Roura, J. R y Mancha, T (2000).

⁽²⁷⁾ Que como las mineras perciben esa renta por la explotación de recursos naturales en su territorio. En esos casos opera el conjunto de especulaciones que refieren a lo que Mc Lure denominó "el accidente geográfico" y donde hay diferencias en los tratamientos internacionales del tema (1997). Musgrave también se ha expresado sobre el mismo (Musgrave-Musgrave, obra citada).

⁽²⁸⁾ Aludimos al enfoque base-cúspide como opuesto al vertical jerárquico. Que como las mineras perciben esa renta por la explotación de recursos naturales en su territorio. En esos casos opera el conjunto de especulaciones que refieren a lo que Mc Lure denominó "el accidente geográfico" y donde hay diferencias en los tratamientos internacionales del tema (1997). Musgrave también se ha expresado sobre el mismo (Musgrave-Musgrave, obra citada).

⁽²⁹⁾ Los cambios puntuales, aunque no por ello menos sustantivos, se han impuesto siempre a los cambios integrales del sistema, lo que estaría en la lógica constitucional de 1994, pero no se ha logrado desde entonces.

⁽³⁰⁾ En rigor, el educativo es otro "cántaro" que se distribuye en porcentajes distintos a los del régimen general de coparticipación e incluye explícitamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Véase el Anexo I de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo.

⁽³¹⁾ Para una mención a este esquema de "bolsas o recipientes separados" que denominamos de "pequeños cántaros", véase Asensio, M.A. (2006).

⁽³²⁾ Una presentación de opciones, con matices similares a la presente, puede verse en CIPPEC (2005).



La Reforma Administrativa en las Municipalidades

Mario Meneghini

El propósito de este trabajo es brindar un conjunto de recomendaciones concretas, que contribuyan a hacer más eficaz la Administración Municipal. Constituye un programa sintético de reforma administrativa.

1. Estructura orgánica.

1.1. La estructura orgánica, elemento imprescindible de toda institución, debe ser diseñada tendiendo a lograr una armonía y racionalidad en la división del trabajo, claras delimitaciones de competencia y evitar la superposición de funciones. Para ello, resulta de utilidad la redacción, aprobación formal y constante actualización de un manual de organización, que contenga los organigramas de cada unidad de trabajo existente y las respectivas descripciones de Misión y Funciones. Esto impide la frecuente expansión injustificada de la estructura en forma vertical y horizontal. El manual deberá ser conocido por todo el personal, y estar a disposición del público.

1.2. El Manual de Organización del Municipio debe ser aprobado por Decreto del Intendente, y contener:

- El Organigrama general, donde se incluyan todas las unidades orgánicas existentes.
- El Organigrama de cada Secretaría.
- Los formularios descriptivos de las misiones y funciones de cada unidad orgánica. En estos formularios se incluirá la dotación de perso-

nal, indicándose el total y cantidad de cargos por agrupamiento escalafonario.

- El manual, así confeccionado, y permanentemente actualizado, constituye un compendio de información imprescindible y representa una herramienta útil para evitar superposición de funciones, conflictos de autoridad y una distribución inadecuada del trabajo

1.3. Cuando exista la intención de mejorar la remuneración de un empleado meritorio, no debe efectuarse mediante su designación como Jefe, alterando la estructura orgánica por situaciones personales. El organigrama debe diseñarse en base a la necesidad efectiva de dividir el trabajo, y no como modo de ubicar a cada empleado en una unidad orgánica, con lo que crece innecesariamente la estructura, convertida en un conjunto de microunidades.

1.4. En el diseño de estructura orgánica es de fundamental importancia una distinción precisa, legalmente fijada, entre los cargos de nivel político y los que deben ser ocupados por personal permanente. Como norma general, se debería destinar personal permanente a las unidades orgánicas, hasta el nivel directivo inclusive, reservándose para las funciones específicamente políticas o de confianza personal del Intendente, cargos extraescalafonarios, sin estabilidad.

1.5. Para la confección de organigramas, puede utilizarse como guía la Norma IRAM 34504.

2. Personal.

2.1. El funcionamiento de los municipios no puede ser totalmente eficaz mientras no se respete el "Principio del Mérito", consistente en la cobertura de todos los cargos no políticos exclusivamente en función de la idoneidad del aspirante. Esto implica afianzar la carrera administrativa, de tal modo que el personal permanente tenga garantizado no sólo el derecho a la estabilidad, mientras dure su buen desempeño, sino también los de: adecuada remuneración, calificación vinculada al rendimiento y no a criterios de evaluación subjetivos, ascenso en la escala jerárquica por sistemas de selección que impidan el favoritismo.

En la Ley Orgánica Municipal o en la Carta Orgánica -según corresponda- debe incluirse expresamente como pauta básica para el estatuto del personal municipal, que tanto el ingreso como la promoción del personal permanente, deben estar sujetas a un sistema objetivo de selección que garantice la imparcialidad del procedimiento y la idoneidad del aspirante.

2.2. También debe ser un derecho, y simultáneamente un deber, la capacitación del personal que debiera ser permanente, integral y abarcar a todas las categorías y sectores. Deberá instrumentarse de tal modo que permita a los agentes ejercer este derecho y, al mismo tiempo, establecer la obligatoriedad de obtener los niveles de idoneidad requeridos. Se recomienda la creación de un Instituto de Formación y Asistencia Técnica Municipal, financiado conjuntamente por todos los Municipios de la región o de la Provincia que deseen adherirse, mediante el aporte de un porcentaje del Sueldo Básico de cada empleado permanente. De esta manera se lograría disminuir los costos de la capacitación, con un es-

fuerzo proporcional a la dimensión de cada municipio.

2.3. Con respecto a la cantidad de personal: únicamente sobre la base de procedimientos normalizados puede estimarse seriamente la dotación de personal necesaria para cada oficina, y determinarse el total óptimo de la planta del municipio.

3. Procedimientos.

3.1. La eficiencia de los municipios depende, en gran medida, de la racionalización de los procedimientos, que deben ser paulatinamente reglamentados para que sean simples y ágiles, eliminándose todos los pasos innecesarios.

Se considera conveniente establecer normas uniformes para la elaboración y diligenciamiento de los proyectos de Ordenanzas, Decretos y Resoluciones, y toda la documentación que deba firmar el Intendente. A tal efecto, puede adoptarse como antecedente el Decreto N° 333/85, vigente en la Administración Pública Nacional. Con respecto al formato de los papeles a utilizar se recomienda el uso de la Norma IRAM 3001, por estar comprobadas las ventajas de economía y simplificación que se derivan de la misma.

3.2. Toda tramitación que requiera una decisión dará origen a un Expediente, que llevará una identificación numérica, permanente e irremplazable hasta su archivo.

3.3. Si están normalizados los procedimientos, con los cursogramas respectivos, pueden establecerse los plazos máximos que deberá demorar cada trámite y la forma correcta de realizarlos, de modo que todo el personal así como el público conozca con exactitud el procedimiento, desde el momento de comenzar cualquier actuación, evitándose retrasos y las medidas arbitrarias. Se considera necesario que los trámites más comunes de cada municipio estén regulados mediante un cursograma o una instrucción escrita que fije de manera clara qué oficinas deben intervenir, la secuencia de los pasos y el plazo máximo que debe demorar el trámite en cada etapa. Se sugiere el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, para la confección de informes, contestación de notas y otras gestiones comunes que no tengan expresamente establecido otro término.

3.4. Debe procurarse fijar por escrito para

cada puesto de trabajo, las tareas habituales que debe realizar, y la cantidad promedio mensual que debería cumplir el empleado respectivo. En la estimación correspondiente debe participar el empleado que desempeña el puesto.

4. Información – Computación.

4.1. En el municipio se requiere contar con información ordenada para la toma de decisiones por parte de los funcionarios. Para ello es conveniente concentrar en una unidad orgánica la compilación y suministro de la documentación que se necesite. Simultáneamente, se necesita brindar orientación precisa al público sobre la forma de efectuar las distintas gestiones que deba iniciar. Para esto, resulta de utilidad que se destine para evacuar consultas a un empleado con experiencia y que posea información sobre: ubicación de las distintas oficinas, procedimientos y organización de la municipalidad.

4.2. El procesamiento automático de la información es una herramienta de gestión que puede resultar útil, para agilizar las tareas respectivas de gran volumen, siempre que se hayan realizado previamente las etapas de perfeccionamiento que se han indicado anteriormente. De lo contrario, introducir la computación en un municipio desorganizado, no mejorará en absoluto su funcionamiento y puede hasta ser perjudicial.

Conviene recordar, sobre este tema, algunas reflexiones del experto Peter Drucker:

"La computadora es una potente herramienta ejecutiva. Como el martillo y las tenazas, no puede hacer nada más allá de lo que el hombre es capaz de hacer".

La fuerza de la computadora radica en su carácter de máquina lógica. Realiza con precisión lo que está programado que debe hacer. Por eso es rápida y exacta. Obra como un perfecto oligofrénico. Porque la lógica es esencialmente estúpida. Realiza lo que es simple y obvio. El ser humano, por el contrario, no es lógico, sino perceptivo.

5. Presupuesto.

5.1. Es necesario evitar el criterio habitual de confeccionar el Presupuesto en base a tendencias históricas, como si el pasado fuera necesariamente el punto de referencia más plausible para la acción de gobierno. Se cae así en presen-

tar una estructura de ingresos formulada con el único propósito de financiar una estructura de gastos predeterminada, en lugar de procurar racionalizar los gastos y perfeccionar el perfil económico de la ciudad.

5.2. El Presupuesto de gastos y cálculo de recursos debe estar estructurado de modo tal que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos de las distintas áreas municipales, así como facilitar el control de gestión. Para ello conviene presentarlo por Programas, de acuerdo con el Plan de Gobierno, detallando objetivos, metas y recursos.

No hace falta ninguna técnica sofisticada y está al alcance de cualquier municipio. El elemento básico del sistema es el "programa", que se define como el conjunto de acciones complementarias, que permiten dar satisfacción a una demanda. De modo que toda la actividad que realice el Municipio se puede dividir en programas, para cada uno de los cuales se detallará: objetivos, metas, unidad orgánica encargada de realizar las acciones, personal asignado y recursos afectados.

5.3. El Presupuesto por Programas permite evaluar rápidamente la eficacia y la eficiencia de la gestión municipal, haciendo más fácil y accesible a la comunidad el control de las autoridades. La eficacia del cumplimiento del programa se obtiene computando el grado de realización de la meta prevista. La eficiencia se verificará al analizar si se han utilizado los procedimientos más idóneos para lograr la meta con el menor costo.

6. Participación.

Se considera importante que en el proceso de perfeccionamiento administrativo participen activamente el personal permanente y los vecinos, a través de las organizaciones respectivas, de modo de asegurar que los cambios que se produzcan cuenten con el consenso suficiente, y no queden convertidos en normas legales sin aplicación.

7. Guía para el diseño de estructuras orgánicas.

Uno de los requisitos más importantes para lograr una organización eficaz es el correcto diseño de la estructura orgánica. El fenómeno descrito por la llamada Ley de Parkinson, que consiste en la tendencia al crecimiento constante que se

verifica en todo organismo administrativo, tiene su manifestación visible en el organigrama, que refleja gráficamente la jerarquía de cada unidad de trabajo y las relaciones de mando o dependencia de las mismas, con respecto a las demás. Parkinson sostuvo que en todo organismo de la administración pública, el crecimiento del personal se produce a un promedio del 5,75 por ciento anual, en cualquier circunstancia y al margen de que haya aumentado o no la cantidad de trabajo a realizar. Aunque este autor es un humorista, su razonamiento y conclusiones sobre este tema han sido tenidos en cuenta por los especialistas en administración, pues fijaron la atención en un aspecto que ha sido curiosamente descuidado.

Es evidente que la manera más simple y segura de progresar en la escala jerárquica es lograr la jefatura de una unidad de trabajo (oficina). De ahí que existan siempre interesados en que ellas se multipliquen indefinidamente. El que ya ocupa una jefatura también tiene interés, normalmente, en que su unidad se desagregue en otras oficinas. Concurren en este deseo, la necesidad de efec-



tuar una división del trabajo y una delegación de funciones, con la frecuente tendencia del jefe a incrementar su propia influencia. Asimismo, es muy difícil que un jefe admita voluntariamente que se supriman oficinas de su dependencia -aunque resulten obviamente innecesarias- o que se disminuya la cantidad del personal subordinado -aunque disminuya el trabajo a realizar. Por todo lo expuesto, es importante establecer normas uniformes para que la creación de nuevas unidades de trabajo y una eventual modificación del organigrama, no queden libradas a la opinión del funcionario que propone el cambio o de las autoridades que deben decidir al respecto, sin contar con fundamentos sólidos.

En la administración pública argentina no existen sobre este aspecto normas claras y uniformes.

La única excepción que conocemos es el Manual para la confección de Estructuras Orgánico-Funcionales, de la Provincia de Buenos Aires, aprobado por la Directiva Nro. 18, del 10-9-76. Para la Administración Pública Nacional, se establecieron, con carácter obligatorio, unas Normas para Estructuras Orgánicas, aprobadas por Decreto Nro. 37/80.

Lamentablemente, no se aprovechó el valioso antecedente de la Provincia de Buenos Aires, pues estas normas se limitan a establecer pautas sobre la forma de presentar las propuestas, quiénes deben intervenir en su aprobación, y el encuadre presupuestario. No se establece ningún parámetro que permita determinar la justificación de creación de una unidad de trabajo ni qué nivel jerárquico le corresponde.

A modo de modesto aporte, hemos elaborado un Esquema de Estructura Orgánica Normalizada, con el único objeto de ofrecer una guía concreta para el trabajo en este campo. En la mayoría de los organismos públicos existen cuatro niveles orgánicos, para encuadrar a los funcionarios y empleados: Dirección, Departamento, División y Sección; sobre esta base se confeccionó el esquema, que puede ser adaptado fácilmente a situaciones diferentes.

Esquema de Estructura Orgánica Normalizada

Si bien hay varios elementos a tener en cuenta para evaluar la necesidad de crear una Unidad de Trabajo, el nivel que le corresponde (grado de complejidad de las funciones, calidad del personal, montos presupuestarios, etc.), son de difícil objetivación y aplicación uniforme a distintos tipos de organismo. Por ello, se ha preferido adoptar un parámetro práctico, fácil de entender y aplicar, fundamentado en un principio clásico de la Ciencia de la Administración, que establece que un jefe no debe mandar a menos de tres (3) subordinados directos, ni a más de seis (6).

Antecedentes

- Fayol (Administración Industrial y General, 1916), estimaba que: "Cualquiera que sea su nivel jerárquico, un jefe no tiene nunca que mandar directamente sino sobre un número muy pequeño de subordinados, ordinariamente menos de seis".

● Anteriormente, Sir Ian Hamilton (The Soul and Body of the Army, 1921), consideró: "El ser humano medio tiene un campo efectivo de observación sobre tres a seis individuos. Si divide su trabajo en dos ramas, y delega su responsabilidad en forma libre y correcta a dos jefes de cada rama, no tendrá mucho que hacer. Las veces que estas ramas tuvieran que acudir a él, serían tan pocas que no le absorberían todo su tiempo".

● La teoría más destacada sobre el tema del ámbito de control, es la de Graicunas (1933) quien descubrió que al aumento de subordinados, en proporción aritmética, corresponde el aumento de relaciones entre ellos y con el jefe, en proporción geométrica. Formuló esto matemáticamente:

Nro. de Relaciones = $2n-1 + n-1$, siendo n el número de subordinados directos. Considerando que una persona normal, solo puede atender eficazmente poco más de 200 relaciones, el número máximo aconsejable de subordinados directos es de 6 ($26-1 + n-1 = 222$).

En base a este principio, se ha elaborado el esquema, partiendo del mínimo nivel jerárquico; la Sección debiera estar integrada por cuatro personas, incluido el jefe, como mínimo, y así sucesivamente. Por cierto que el cumplimiento del parámetro establecido es condición necesaria pero no suficiente. Una Unidad de Trabajo "Mayordomía", por ejemplo, que agrupe a cuarenta ordenanzas, no justificaría el nivel de Departamento, pues la realización de tareas simples, rutinarias, del personal de servicio, permite un mayor ámbito de control y la supervisión respectiva no justifica un nivel jerárquico elevado.

No obstante, el análisis complementario, utilizando los otros factores de evaluación ya mencionados, se vería notablemente facilitado y agilizado, con clasificación previa, efectuada en base al esquema. E incluso, en la mayoría de los casos, bastará el dato de la dotación de personal para la asignación del nivel jerárquico, o al menos la justificación de la existencia misma de la Unidad de Trabajo respectiva.

Puede haber, asimismo, situaciones especiales en que la complejidad de las funciones, la "especialidad crítica" o la responsabilidad que implique el desempeño de un cargo justifique la existencia de una Unidad de Trabajo con prescindencia de la cantidad de empleados. Pero, en estos casos

deberá exigirse una exacta descripción del perfil profesiográfico del cargo, puesto que no existen prácticamente funciones estatales que no estén relacionadas con una o varias carreras universitarias. De modo tal, que la dotación de personal reducida se compensaría con la posesión de un título universitario, considerado indispensable si realmente se verifica la alegada complejidad de las funciones correspondientes. De todos modos, es ínfima la proporción de Unidades de Trabajo con estas características respecto del total. Si se analiza detenidamente, podrá advertirse que los casos que pueden escapar a la regla son muy escasos y justifican la adopción de esta como método objetivo, eficaz y sencillo de lograr una estructura orgánica normalizada y homogénea.

Podría alegarse, con respecto a las Direcciones, que este nivel orgánico es de tipo político. Aunque no compartimos ese criterio, aceptamos que puedan crearse Direcciones con dotación de personal escasa, si existe interés político en apoyar o fomentar una determinada actividad. Por ejemplo, puede crearse una Dirección de Cooperativas para promover y controlar el funcionamiento de esas organizaciones sociales. Lo que no debería ocurrir es que, creada una Dirección por criterio político, se desagregue en Departamentos sin tener en cuenta la cantidad de personal. Para que tenga utilidad la fijación de una norma, debe limitarse la posibilidad de autorizar excepciones, que, de lo contrario, terminan por convertirse en regla.

8. Capacitación del Personal Municipal.

Nadie duda en la actualidad sobre la conveniencia y necesidad de esta actividad, pero de nada -o de muy poco- servirá el dictado de cursos, si previamente no se han definido cuidadosamente los objetivos del programa de capacitación, que debe intervenir, a su vez, una política de personal. Por el contrario, la capacitación tiene sentido si forma parte de la Carrera Administrativa. En ese caso, si se respeta el principio del mérito, el primer paso lo constituye la adecuada selección entre los aspirantes a ingresar al municipio. Puesto que, si se admite la incorporación de personas que no reúnen los requisitos mínimos de aptitud, se torna ilusorio un posterior esfuerzo por acrecentar los conocimientos del personal ya ingresado y que, generalmente, está amparado por el derecho de estabilidad. Por ejemplo, no parece

razonable que deban organizarse cursos para impartir a los empleados administrativos, conocimientos que necesariamente deberían poseer para realizar ese tipo de tareas: dactilografía, ortografía, redacción, etc. De modo que el primer problema se plantea por el no cumplimiento de lo establecido en la mayoría de los Estatutos del Personal Municipal, que exigen, entre otras condiciones para el ingreso, acreditar idoneidad para la función o cargo a desempeñar.

Tampoco tiene mayor sentido la capacitación si se limita a impartir cursos a una parte del personal, que a su vez, solo realiza un curso a lo largo de su carrera. La capacitación debe abarcar a la totalidad del personal y constituir un elemento fundamental de la carrera administrativa. No solo por la conocida aceleración de las innovaciones en todos los campos del saber, que requiere un esfuerzo constante de actualización de conocimientos por parte del personal, sino por el ya asentado principio del mérito, que exige de cada empleado un progresivo perfeccionamiento como condición para los ascensos.

Puesto que la rutina constituye uno de los mayores peligros de la burocracia, el perfeccionamiento constante de los empleados puede actuar como antídoto. De allí que el rubro capacitación debe estar articulado al programa de reforma administrativa, ya que nada contribuirá más al mejoramiento de la eficacia de los organismos públicos que el incremento en eficiencia de su personal. A través del programa de capacitación debe difundirse entre el personal, los métodos, normas y procedimientos que se implementen para simplificar y agilizar la gestión, uniformando las actuaciones y suprimiendo toda acción innecesaria.

De allí también, que resulte obvia la imprescindible inclusión, en este proceso, de todos quienes integran la planta de personal, puesto que sería irrelevante mejorar el rendimiento de los subalternos si los jefes no están en condiciones de mejorar su propia actuación, de modo que el incremento de productividad individual de los empleados se traduzca en un incremento global de la productividad del organismo.

Por lo señalado anteriormente, debe diseñarse el programa de capacitación de modo de aprovechar al máximo los recursos disponibles y fijarse como objetivo que abarque a todo el personal permanente. En un lapso no mayor de cinco años,

todos los agentes de cada área municipal deberían haber cumplido alguna exigencia en esta materia. Con referencia a los cargos de jefatura, deberá ser factor condicionante para obtener un ascenso, la previa aprobación del curso o examen de evaluación. En realidad, esto es lo más fácil de implementar, debido al menor porcentaje de estos niveles jerárquicos y al incentivo positivo que implica la perspectiva de una jefatura y una diferencia salarial significativa. Por el contrario, en el tramo de ejecución y debido al achatamiento de la pirámide de sueldos que se ha producido en los últimos años, con la consiguiente diferencia infinitesimal entre cada nivel escalafonario y el superior, agregado al ascenso automático por antigüedad que rige en muchos escalafones, no existe el incentivo positivo para que el agente tenga interés en capacitarse.

De allí que, sin perjuicio de procurar una paulatina corrección de la curva salarial, sea necesario recurrir al incentivo negativo contenido en muchos estatutos, que, entre los deberes del agente, establecen la obligación de realizar actividades de capacitación cuando lo requieran las autoridades, llegando incluso a condicionar la permanencia del agente a este requisito.

Un objetivo como el que se propone representa un costo considerable para la mayoría de los municipios. De modo que debe aguzarse la imaginación para disminuir todo lo posible dicho costo, y en esto no cabe argumentar que no se trata de un gasto sino de una inversión, pues es difícil poder financiar esta actividad, al margen de la clasificación económica que usemos.

Expondremos a continuación algunas sugerencias concretas:

- Con excepción de los municipios grandes, puede no convenir crear o mantener escuelas o institutos de capacitación. Es preferible constituir una unidad orgánica, a cargo de un funcionario con experiencia administrativa y docente,

dedicado al planeamiento y control de la capacitación, y cuyo tamaño dependerá de la planta de personal del municipio respectivo. Dicha unidad diseñará la programación, combinando diferentes métodos de enseñanza. Si se ha constituido el Instituto al que se alude en el párrafo 2.2., esta oficina coordinará con el mismo las acciones.

- Para los cursos destinados al personal superior y profesional, puede convenir celebrar convenios con alguna Universidad o Instituto de la ciudad correspondiente, de manera de aprovechar los recursos humanos y materiales ya existentes en la zona.

- Para ciertos cursos de especialización, puede recurrirse al CFI (Consejo Federal de Inversiones) o contratar con profesionales de prestigio en la materia de que se trate.

- La capacitación del personal de servicio y maestranza, puede estar a cargo del supervisor respectivo, complementada con algún cursillo breve.

- El personal del agrupamiento técnico, deberá mantenerse actualizado en su área técnica respectiva, y perfeccionarse, mediante cursos periódicos en los que pueden actuar como instructores empleados antiguos y, eventualmente, especialistas externos contratados.

- El personal del agrupamiento administrativo, normalmente abarca el mayor porcentaje del total de la planta; además, los integrantes de los agrupamientos profesional y técnico también necesitan conocimientos administrativos básicos. De modo que, en la mayoría de los municipios, la capacitación en administración demandará el mayor esfuerzo. Para la mayoría de empleados, será suficiente un curso breve, de no más de 10 (diez) horas de clase, donde se incluyan temas como: características de la Administración Pública; elementos de la administración, y simplificación del trabajo administrativo.

Este tipo de cursos conviene dictarlos del modo tradicional, con un docente que posea, además de condiciones didácticas, experiencia en el propio sector público, pues contempla aspectos conceptuales que deben ser debidamente asimilados.

Efectuado el curso básico descrito, que sirve para homogeneizar conceptos, la capacitación

posterior puede ser realizada utilizando distintos métodos:

- Ciclos de charlas.
- Apuntes de instrucción programada.
- Audiovisuales.
- Formación de grupos de análisis de problemas específicos, con empleados de una misma oficina o de igual función (círculos de calidad).

La unidad de capacitación, sobre la base de un diagnóstico del propio Municipio, podrá elegir el método más económico y eficaz. Podemos citar, a título de ejemplo, una experiencia concreta efectuada en la Provincia de La Rioja, que demuestra la posibilidad de capacitar masivamente al personal.

Este caso se refiere a la capacitación en dactilografía y se originó en las demoras y desprolijidades que provocaba el hecho de que la mayoría del personal administrativo no sabía escribir a máquina al tacto.

Se buscó un método que permitiera capacitar, en un lapso de dos meses, a un total de 3.000 empleados, simultáneamente. Para ello, se diseñó un **"Sistema de Capacitación Masivo en Dactilografía, por medios no convencionales"**, que abarcó a todos los agentes del agrupamiento administrativo.

El objetivo era lograr el manejo correcto de la máquina de escribir, al tacto, con una velocidad mínima de 35 palabras por minuto. Quien no superara la evaluación correspondiente, podía quedar cesante, sanción drástica que se justificaba, considerando que para un empleado administrativo la dactilografía constituye un conocimiento elemental.

El sistema consistió en una hora de clase semanal por grupo de empleados y el resto de la semana el agente practicaba, por espacio de una hora diaria en su propio lugar de trabajo. Todo el programa, requirió únicamente de dos instructoras de dactilografía -contratadas-, lográndose el objetivo, con un costo mínimo.

Cabe consignar, que la clase presencial se dictaba en la sede del Sindicato de Empleados Públicos, que prestó así su colaboración expresa. 



La función del Estado en materia de transporte urbano

por Arturo D. Abriani ^(*)

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 vida 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.

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.

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 transporte.

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, como 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 mo-

derna 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 relaciones 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 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—.

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, essais sur 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 nacidas 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 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”.

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 amplio, debe incorporarse al proceso de toma de decisiones sobre transporte urbano. **C**

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

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



El Municipio en la Provincia: conflictos y armonías de dos autonomías. Siete temas para la agenda futura

Por Horacio Rosatti ⁽¹⁾

1. Temas que involucran de modo predominante a la relación Estado Nacional / Estados Provinciales

a. Armonización de criterios en materia de presupuestos ambientales.

La reforma constitucional de 1994 incorporó, en el art. 41 de la Carta fundamental, una nueva modalidad de complementación en la distribución de competencias Nación-Provincias: la pluralidad jerárquica con complementación sustantiva, en función de la cual cada escala de decisión (Estado central o Estados miembros) tiene competencia para regular y controlar un sector o tramo específico del tema o actividad concernido (en el caso del art. 41 la referencia es a los niveles de protección ambiental), estableciéndose una jerarquía entre los sectores o tramos aludidos.

Este tipo de colaboración se encamina a diferenciar normativamente un nivel básico (**'mínimo común denominador jurídico'** aplicable en todo el país), que se asigna en competencia al Estado central y otro nivel complementario (que excede al **'mínimo común denominador jurídico'**), asignado en competencia a los Estados miembros.

La diferenciación entre lo básico y lo complementario, conceptualmente clara, no lo es tanto al momento de establecerla para cada situación concreta.

En primer lugar, los **'presupuestos mínimos'** no

son exclusivamente **'presupuestos científicos'** de protección (entendiendo por **'ciencia'** a las distintas disciplinas fácticas que estudian la naturaleza) y por tanto expresables cuantitativamente o con los parámetros de aquellas disciplinas (vgr: niveles de aptitud del agua, de contaminación sonora, de manejo de residuos peligrosos, etc.).

El texto del art. 41 de la Constitución Nacional –y su compatibilización con otras cláusulas de la misma jerarquía, como la del art. 75, inc. 19– permite concluir que los **'presupuestos mínimos de protección'** pueden involucrar también a cuestiones propias de las ciencias sociales (vgr: educación, información), no expresables cuantitativamente.

En segundo lugar, el nivel complementario puede ser diferente entre los distintos Estados miembros, quienes tienen como única limitación respetar el nivel básico, uniforme para todos ellos.

Pero lo más complejo hasta el momento ha sido entender 'cómo' debe legislarse en la materia, pues la técnica empleada por el Congreso Nacional no ha sido uniforme.

Así, en ocasiones lo ha hecho atendiendo al factor contaminante (ley 25612 de Residuos de carácter industrial y de actividades de servicio y ley 25916 sobre Residuos domiciliarios), en otras lo ha hecho atendiendo al recurso potencialmente contaminado (vgr: ley 25688 sobre Aguas y ley 26331 sobre Bosques nativos) y en otras a la actividad

contaminante (ley 25670 sobre gestión de PCBs y ley 26331 sobre Bosques nativos).

El tema no es sencillo pues las cuestiones están vinculadas: por ejemplo, los residuos (domiciliarios o industriales) pueden contaminar al aire, al agua y al suelo.

Entonces, a la contaminación del agua por los residuos industriales ¿la legislo como un Capítulo en la ley de residuos industriales o como un Capítulo en la ley del agua? ¿O una parte en cada una? Las combinaciones pueden ser infinitas y requieren un criterio predeterminado para evitar desinteligencias o instancias interpretativas evitables.

b. Utilización de los criterios básico y complementario de distribución de competencias en temas no previstos constitucionalmente.

La Constitución Nacional ofrece diversas modalidades de complementación federal al momento de regular competencias, tales como la unidad consensuada, la pluralidad no jerárquica de carácter sustantivo, la pluralidad no jerárquica con complementación sustantivo-adjetiva y la mentada pluralidad jerárquica con complementación sustantiva, aludida en ocasión de analizar el reparto de competencias en materia ambiental (art. 41 de la C.N.).

Este último tipo de complementación se ha extendido, ministerio legis, a otras disciplinas, sin que ello esté indicado (ni, en principio, contradictorio) por la Constitución. Un ejemplo paradigmático es el de la regulación del tránsito.

Se trata de un camino interesante, en la medida en que cuente con la debida participación previa (y no solo posterior o ratificatoria) de las jurisdicciones locales.

c. Actualización de los términos del federalismo fiscal en función de la relación '**competencia-presupuesto**'.

Los cambios del paradigma constitucional en materia de rol del Estado (desde el abstencionismo liberal expresado en el texto originario de 1853/60 hacia el intervencionismo concretado en

la reforma de 1994), la transferencia vertical de competencias entre Nación-Provincias (vgr: sistema educativo) y entre Provincia-Municipios (vgr: seguridad) y el impacto de las privatizaciones y estatizaciones de servicios públicos, entre otros factores, ha venido a modificar los ámbitos tradicionales de lo privado y de lo público y, dentro de este último espacio, lo referente a lo nacional, lo provincial y lo municipal.

Estas mutaciones no han venido acompañadas con la correspondiente transferencia de financiamiento y ello ha generado enriquecimientos y empobrecimientos sin causa.

Es necesario poner la mente en blanco y reordenar la distribución de los recursos en función de las competencias.

Ajustar la distribución primaria (lo que le corresponde a la Nación por un lado y lo que le corresponde al universo de las provincias y la ciudad de Buenos Aires por el otro) para que sea posible ajustar la distribución secundaria (lo que le corresponde a cada provincia y a la ciudad de Buenos Aires) y así destrabar el '**punto muerto**' que impide sancionar la ley de coparticipación, concretando la manda constitucional del art. 75 inc. 2, todavía incumplida.

d. Resolución de conflictos derivados del incumplimiento provincial de la manda del art. 123 de la CN en materia de reconocimiento de la autonomía municipal.

La reforma constitucional de 1994 impuso la obligación provincial de reconocer el estatus de autonomía a sus municipios, correspondiendo a cada jurisdicción establecer los contenidos y alcances de la misma.

Algunas provincias ya reconocían la autonomía municipal antes de la reforma, otras lo hicieron a partir de la reforma y unas pocas aún no han cumplido con la manda constitucional.

¿Cómo debe remediarse este incumplimiento? Dicho de modo más directo: ¿es posible que esta carencia sea suplida por medio de su judicialización?

En nuestro criterio, la adaptación al art. 123 de la C.N. debe ser encarada por los representantes elegidos por el pueblo de las provincias para tal fin, de acuerdo al mecanismo de reforma que plantean las Constituciones locales. No participamos del criterio que propone —directa o indirectamente— **‘judicializar’** (en el sentido de asignar a un órgano carente de representación política directa, aunque sea la Corte Suprema de Justicia de la Nación) el tema de la delimitación de los alcances y contenidos de la autonomía municipal en las provincias.

Lo peor que podría ocurrir sería que reemplazáramos a los políticos por los jueces, porque en ese caso dejaríamos de tener a unos y a otros.

2. Temas que involucran de modo predominante a la relación entre provincias

a. Armonización de principios jurídicos en



Puede entenderse que, frente a un caso concreto, exista una descalificación jurídica puntual en sede judicial (ello hace a la esencia del control de constitucionalidad), pero de ningún modo que sea un órgano judicial quien plantee o proponga —directa o indirectamente— cuál deba ser el remedio frente a lo que considera una vulneración jurídica y menos aún que conmine a los representantes políticos locales a hacerlo conforme a una propuesta (genérica o concreta).

La implementación provincial del art. 123 de la Constitución Nacional no es una cuestión técnica (porque si así fuera el constituyente de 1994 habría establecido en forma clara y contundente los mismos alcances y contenidos de la autonomía para todos los municipios del país, de modo que la descalificación en caso de incumplimiento provincial fuese automática) sino una cuestión de alta política. Y debemos tener confianza en que finalmente los políticos habrán de dedicarse a la alta política.

torno a la responsabilidad de los Estados Provinciales y Municipales a partir del reconocimiento de la potestad local para regular la materia.

1. Modalidades de incorporación.

La ley n° 26944 ha venido a establecer taxativamente la inaplicabilidad directa o subsidiaria de las normas del Código Civil a la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad les produzca a los bienes o derechos de las personas (art. 1°).

La norma en cita invita asimismo a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a sus términos para la regulación de la responsabilidad estatal en sus ámbitos respectivos.

La incorporación local de los contenidos de la ley nacional n° 26944 reconoce las siguientes diferentes posibilidades (con sus consecuentes desafíos).

a) Adhesión.

La adhesión supone la adopción en el ámbito local de la norma nacional, que se aprueba por una ley provincial.

La adhesión puede ser parcial o total.

La adhesión parcial puede deberse a cuestiones de competencia (se trata de temas que son propios de la regulación local y por tanto no es jurídicamente correcto adherir) o a cuestiones de contenido (se admite que el tema es de competencia nacional —exclusiva o concurrente— pero se está en desacuerdo con lo que la norma dice).

b) Reproducción del texto en el ámbito interno.

La reproducción supone la transcripción —total o parcial— del texto de la ley nacional en el ámbito local.

La reproducción puede asumir la forma de la incorporación o de la inserción.

- Incorporación: se trata de la transcripción integral de los contenidos **'adoptables'** de la norma nacional (es decir aquellos que refieren a una competencia en principio local o concurrente) en el continente de una norma local.

- Inserción: se trata de la incorporación selectiva de contenidos de la norma nacional en normas locales preexistentes. La inserción puede traducirse en agregados (si se adicionan contenidos no contemplados previamente) o en modificaciones (si se reemplazan contenidos preexistentes).

2. ¿Puede haber adhesión parcial a la ley n° 26944?

Desde el momento en que la norma invita a las jurisdicciones locales a adherir está reconociendo que el tema no es propio, de modo que también está reconociendo que podría ser regulado íntegramente de modo diferente. Si las provincias y la CABA pueden regular **"todo"** el tema de la responsabilidad estatal de modo diferente, es lógico concluir que están habilitadas a regular **"algo"** de modo diferente, lo cual equivaldría a reconocer contrario sensu (según se mire la parte del vaso **'medio lleno'** o **'medio vacío'**) que podrían adhe-

rir a **"algo"** de lo regulado.

Desde el punto de vista lógico, la adhesión parcial genera la preocupación en torno a la pérdida de unidad conceptual que puede ocurrir cuando se secciona una ley a efectos de seleccionar (y separar) contenidos, algunos de los cuales serán adoptados y otros desechados.

En el caso, no es tanto la unidad del proyecto sancionado por el Congreso el que debe ser mirado a los efectos de ponderar la coherencia lógico-jurídica en caso de adhesión parcial, sino la congruencia del texto al que se adhiere con relación a la normativa vigente en el ámbito de la jurisdicción local, pues es el corpus integrado por lo vigente más lo adherido lo que habrá de aplicarse en el futuro.

Dicho en términos concretos: la adhesión al art. 1 de la ley (que establece que la responsabilidad del Estado es directa y objetiva) no sería compatible con una norma local vigente que establezca como regla la responsabilidad indirecta y subjetiva.

Lo afirmado en relación a la adhesión parcial es aplicable mutatis mutandi a la incorporación y/o reproducción del texto según las formas reproductivas que se señalaron ut-supra (incorporación e inserción).

3. Buscando el equilibrio

Para evitar los extremos que significarían **"la quiebra del Estado"** o la consagración de su **"irresponsabilidad jurídica"**, será necesario elaborar un estatuto de derecho público en la materia en el que participen las jurisdicciones provinciales y la CABA. Esta participación conjunta permitirá elaborar estándares comunes, de modo que —sin menoscabo de las competencias locales, que podrán establecer heterogeneidades— se garantice el principio de igualdad a todos los habitantes de la Nación.

a. Temas que involucran de modo predominante a la relación Provincia-municipios.

1. Designación de autoridades provinciales con fuerte repercusión municipal.

Existen funcionarios que, aunque designados por la autoridad provincial en razón de competencias constitucionales o legales, tienen una importancia superlativa en la vida de las ciudades: jefes de policía, directores de hospitales, directores de escuelas, etc.



En ocasiones, tales designaciones no responden a las necesidades de la ciudad sino que se explican por circunstancias burocráticas (pedido de traslado del designado, castigo encubierto de la organización de la que forma parte, etc.). En tales hipótesis, la comunidad **'recipiendaria'** del funcionario carece de mecanismos informativos previos y debe asumir la designación como un hecho consumado.

Resulta necesario, como un mecanismo de ampliación de la autocefalia municipal (uno de los contenidos de la autonomía constitucionalmente reconocida), permitir a la comunidad local conocer los antecedentes del postulado para poder expresarse con carácter previo a la designación mediante opinión no vinculante.

Esta toma de conocimiento puede concretarse por parte del Departamento Ejecutivo (representante institucional del municipio), por parte del Concejo Municipal (expresión de la pluralidad política de la comunidad) o mediante audiencias públicas ciudadanas. No debe verse en este mecanismo una subrogación de la competencia provincial de designar ni un signo de debilidad del designante, sino como una expresión colaborativa tendiente a garantizar mayor transparencia y menor margen de error en la decisión.

2. Armonización de criterios jurídicos en torno a la justicia de faltas municipal.

a. La justicia municipal de faltas como un progreso.

El desconocimiento del estatus jurídico autonómico a los municipios argentinos antes de la reforma constitucional de 1994 conllevaba a la imposibilidad de que las comunidades locales estructuraran un gobierno tripartito, conformado por los **"poderes"** legislativo, ejecutivo y judicial, a semejanza de lo que acontece en las escalas nacional y provincial.

La capitis diminutio municipal se expresaba en la carencia de un **"poder judicial local"** independiente, frustrando uno de los caracteres clásicos de la organización republicana. De hecho (y de derecho) la función de **"resolver"** en temas controversiales locales quedó originariamente en manos del titular del órgano ejecutivo, convertido en **"juez y parte"** de los conflictos vecinales.

El esfuerzo por **"distanciar"** al ejecutivo local del ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales se tradujo en la creación de tribunales municipales de faltas lográndose una creciente **"especialización"** en el juzgamiento (tránsito, transporte, espectáculos públicos, salubridad, etc.).

b. La justicia municipal de faltas como jurisdicción administrativa.

Surgidos en ese contexto, los tribunales municipales de faltas constituyen órganos administrativos que ejercitan función jurisdiccional.

¿Qué consecuencias prácticas se generan a partir de este encuadramiento? Básicamente, las tres siguientes:

1º) El proceso de faltas en sede municipal debe verbalizarse con estricto seguimiento de las pautas normativas, doctrinarias y jurisprudenciales asignadas al **"debido proceso legal"**, siendo por tanto inexorable:

- el respeto escrupuloso del principio procesal de inmediación (contacto directo y personal del juzgador con la causa y el encausado);
- la posibilidad del imputado de ejercer una defensa técnica;
- la facultad del encausado de producir y requerir prueba;

2º) El procedimiento debe garantizar el principio de publicidad y permitir la intervención del público en general y de los medios de comunicación;

3º) La decisión debe ser fundada y estar sujeta a revisión judicial.

Respecto de cuál debe ser esta instancia judicial revisora, cierta jurisprudencia se ha inclinado por la actuación de los jueces penales, por considerar que ello respondería a una adecuada vigencia del principio de especialidad.

Desde otro punto de vista, parte de la doctrina y jurisprudencia se ha inclinado por entender que si la actividad de los jueces municipales de faltas es **'jurisdiccional-administrativa'** la instancia judicial de revisión debe ser la contencioso-administrativa, respetándose en esa sede ciertos principios como el de presunción de legitimidad de los actos .

c. ¿Es posible una justicia judicial municipal de faltas?

El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal en la Argentina, concretado en la reforma de 1994, pareciera conducir —como una de sus consecuencias naturales— a la habilitación de un régimen local tripartito, con un **“poder judicial local”** independiente.

No obstante, debe recordarse que el art. 123 de la C.N. aclara que el perímetro de la autonomía municipal (**“su alcance y contenido”** en el orden institucional y político, además del administrativo, económico y financiero) debe ser definido por cada provincia en su propia constitución.

De modo que el Derecho Público provincial tiene la llave para organizar o negar —en cada jurisdicción— un poder judicial municipal. 

⁽¹⁾ Las autonomías provincial y municipal no deben ser entendidas como ámbitos competitivos de 'suma cero' (lo que gana una lo pierde la otra) sino como espacios de desarrollo conjunto, de modo que sea posible ensanchar concertadamente sus respectivas potencialidades.

⁽²⁾ Juez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Profesor titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Autor de *Tratado de Derecho Municipal*, ed. Rubin-
zal-Culzoni, 2006, 2 tomos y de *Tratado de Derecho Constitucional*, ed. Rubin-
zal-Culzoni, 2010/2011, 2 tomos.

⁽³⁾ En esta dirección, es plausible el texto del art. 15 de la ley n° 25675, en la medida en que involucra al factor educativo (formal y no formal), dentro de los 'presupuestos mínimos' aludidos por el art. 41 de la Constitución Nacional, al disponer que —una vez establecidos los criterios básicos en la materia, con la participación de la representación federal— “las jurisdicciones... instrumentarán los respectivos programas o currículos a través de las normas pertinentes”.

⁽⁴⁾ Rosatti, H., “Derecho Ambiental Constitucional”, ed. Rubin-
zal-Culzoni, segunda edición, 2007.

⁽⁵⁾ Un ejemplo constitucional de unidad consensuada es el régimen de coparticipación impositiva, que debe concretarse mediante una ley convenio a la que se debe arribar “sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias” (art. 75 inc. 2 de la C.N.)

⁽⁶⁾ Un ejemplo constitucional de pluralidad no jerárquica es el de las políticas de progreso (art. 75 inc. 18), desarrollo (art. 75 inc. 19) y fomento (art. 14 bis en lo referente a la protección integral de la familia o el acceso a la vivienda digna) que pueden ser concretadas indistintamente por los distintos niveles del Estado.

⁽⁷⁾ Un ejemplo constitucional de este tipo de colaboración es el que surge del reparto jurídico entre normas de fondo y normas de procedimiento (art. 75 inc. 12 de la C.N.) cada una de las cuales se asigna exclusivamente a una escala de decisión específica (Estado central y Estados miembros, respectivamente), con la particularidad de que si uno de los niveles no actúa el otro tampoco puede actuar (vgr: un código de fondo sin normas de procedimiento carece de operatividad; un código de procedimientos sin norma de fondo carece de encarnadura jurídica).

⁽⁸⁾ Ello ocurre cuando se autoriza a la autoridad local a disponer, por vía de excepción, “exigencias distintas a las de esta ley y su reglamentación, cuando así lo impongan fundadamente, específicas circunstancias locales”, como así también “dictar normas exclusivas, siempre que sean accesorias a las de esta ley, y se refieran al tránsito y estacionamiento urbano, al ordenamiento de la circulación de vehículos de transporte, de tracción a sangre y a otros fijados legalmente”, aclarando a continuación que tales normas “en ningún caso podrán contener vías de excepción que impliquen un régimen de sanciones administrativas o penales más benigno que el dispuesto en la Ley Nacional de Tránsito 24449, su reglamentación y lo establecido en la presente ley” (art. 20 de la ley n° 26363, modificatorio del art. 2 de la ley n° 24449).

⁽⁹⁾ Rosatti, H. (dir.), “Ley 24.944 de Responsabilidad del Estado. Análisis crítico y exegético”, ed. Rubin-
zal-Culzoni, 2014.

⁽¹⁰⁾ Rosatti, H., “Tratado de Derecho Municipal”, ed. Rubin-
zal-Culzoni, cuarta edición, 2012, t. I, Primera Parte, Capítulo II.

⁽¹¹⁾ Conf. C.Nac.Civ. Sala F “Transporte Automotores Riachuelo S.A. c. Tribunal Municipal de Faltas”, La Ley, t. 1997-C, pág. 619; C.Nac.Civ. Sala E, “Microómnibus Ciudad de Buenos Aires S.A. c. Tribunal de Faltas”, La Ley, t. 1996-D, pág. 865.

⁽¹²⁾ Conf. C. Apelaciones C. y C. de Mar del Plata, sala I, “Haidar”, 23.06.06; C. Apelaciones C y C. de Rosario, Sala I, “Empresa Transporte Sierra de Córdoba S.A. c. Municipalidad de Roldán”, 06.09.00; C.S.J. de la Provincia de Santa Fe “Municipalidad de Santa Fe c/Arede S.R.L.” y “Des-
vaux”, aplicables aunque referidos a una materia diversa.



El fortalecimiento del régimen municipal y la recuperación del federalismo argentino

por Pablo María Garat

Antecedentes históricos. La Organización Constitucional de 1853/60

Decíamos en otra colaboración para **"Civilidad"** que: *"A nuestro entender el federalismo argentino representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones y resolver conflictos entre las ciudades-provincia fundacionales primero, y el conjunto de municipios y provincias que conforman la República Argentina, después"*.

La génesis de nuestra organización socio-política se encuentra en las ciudades fundacionales y en los cabildos como su expresión consumada de régimen político. La organización capitular, cuyas competencias de policía, hacienda, justicia y guerra abarcaban la totalidad de la vida en las ciudades del Virreinato, es la base histórico-institucional de las provincias y del federalismo argentino.

En 1820, después de la batalla de Cepeda, se produce la descomposición del incipiente **"poder nacional"** y comienza el ciclo de consolidación de las provincias. Éstas constituían en todos los casos una proyección territorial de las ciudades, y es comprensible que en el período que va de 1820 a 1853, de fuerte afirmación provincial y régimen pactista confederal, haya menguado el protagonismo institucional de las ciudades y los cabildos.

Así, cuando Rivadavia en 1821 produce la supresión del Cabildo de Luján, en realidad se aprovecha de una circunstancia histórica muy particular y de un debilitamiento lento, pero inexorable, de

las instituciones locales a partir de la Real Ordenanza de Intendentes que, desde 1782, asignó a los Gobernadores-Intendentes las mismas funciones que constituían la competencia de los Cabildos.

Pero desde el mismo momento en que se produce la convocatoria al Congreso Constituyente de 1853, la importancia de los municipios fue revalorada, lo que se expresa en el Decreto de Urquiza de 1852 para organizar el régimen municipal de la Ciudad de Buenos Aires o, por ejemplo, en el proyecto de Alberdi de Constitución para la provincia de Mendoza, reconociendo en él al **"poder municipal"** y restaurando la institución de los alcaldes y regidores electivos para la administración de la justicia local.

Todo ello se refleja en la Constitución de 1853 cuando establece que: *"se asegure el régimen municipal"* (art. 5º) como condición para garantizar a las provincias el goce de sus instituciones. La cuestión aquí a considerar es si por **"régimen municipal"** debía entenderse régimen de autonomía municipal. Lo referido fue motivo de arduos debates doctrinarios y cambiante jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación.

Justamente, el supremo tribunal entendió en un primer momento que los municipios no eran más que *"delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos que la legislación había previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su legislación"* (Fallos 114-282; 123-313; 154-25 y 194-111). Particularmente se considera el fallo **"Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de Avellaneda"** de 1911.

la Corte entendía en este primer período como **"asegurar el régimen municipal"** ya que, para ella, bastaba que dicho régimen se organizara a través de la legislación provincial. Esto configuraba el régimen municipal de autarquía, caracterizado por el **"gobierno propio"** pero en base a normas que dicta un orden superior, en este caso el provincial.

Así, la polémica en torno a la interpretación del artículo 5º, entendida por unos como autonomía municipal y por otros como autarquía municipal,

ción **"asegura su presencia, lo que hace imposible su supresión"**. Con ello los diferenciaba de los entes **"autárquicos"** y reconocía que son entes **"de naturaleza política, dotados de autonomía"**.

Este fallo junto con el caso **"Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe"** de 1991 (fallos 314-495) y la evolución desde 1985 del derecho público provincial, que venía produciendo en todas las reformas de las constituciones provinciales³ el reconocimiento de la autonomía municipal, preparó el camino para su recepción en el orden



fue el centro de la cuestión durante más de cien años.

A partir de la década de 1960 y como consecuencia de una fuerte evolución doctrinaria en pro del reconocimiento del municipio como comunidad natural de base territorial y de su derecho a la autonomía, comenzó una lenta evolución jurisprudencial que culminaría con un fallo relevante, en 1989: **"Rivademar, Angela Martínez Galván de c/ Municipalidad de la Ciudad de Rosario"** (fallos 312-338), en el cual la Corte Suprema, respecto de un municipio de una provincia que no reconocía en su Constitución la autonomía institucional, estableció que el municipio *"tiene base sociológica constituida por su población"* y que la Constitu-

cional federal con la reforma de 1994.

El municipio y el régimen municipal a partir de la reforma constitucional de 1994.

Al momento de reunirse la Convención Constituyente Reformadora de Santa Fe-Paraná en 1994, solo seis provincias no reconocían en sus Constituciones la autonomía plena al menos para algunos de sus municipios: Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán. La ley 24.309 de **"necesidad de la reforma"** incluyó expresamente como punto a tratar el de la autono-

En consecuencia, a partir de la reforma constitucional, el régimen municipal argentino debe organizarse sobre la base del reconocimiento de un mínimo de autonomía que, en lo institucional, puede llegar a abarcar la competencia de establecer sus propias normas de organización, además del autogobierno y la posibilidad de establecer impuestos. No obstante, el máximo de autonomía municipal supone la posibilidad de dictarse la propia Carta Orgánica Municipal.

Esto sería -en el lenguaje de la Constitución- la faz institucional de la autonomía ejercida en forma plena, suponiendo el dictado de un marco general de normas propias para la organización político-administrativa y económico-financiera, sin más limitaciones que el orden de competencias provincial. Asimismo, el contenido de dicha autonomía, en todos sus aspectos, será **"reglado"** por las provincias a través de sus constituciones.

La regla fundamental en esta materia es la que distribuye las competencias entre la provincia y sus municipios.

Por otro lado, en **"Municipalidad de San Luis c/ Provincia de San Luis y otro"** y **"Ponce Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia"** de (fallos 324-2315 y 328-175), la Corte Suprema confirma la jurisprudencia del principio de la autonomía municipal y agrega la consideración del nuevo art. 123 de la Constitución Nacional. Asimismo, la Corte se constituye como garante de la autonomía municipal y se la admite como cuestión federal.

El régimen municipal en las constituciones provinciales

El régimen municipal presenta diversas recepciones en el derecho público provincial comparado. Teniendo en cuenta el concepto de municipio admitido, el sistema de jurisdicción territorial adoptado y el alcance de la autonomía institucional reconocida, las constituciones provinciales pueden ser divididas en tres grupos, a saber:

i) Aquéllas que no reconocen a sus municipios la autonomía institucional que incluya la posibilidad de dictarse su propia Carta Orgánica -aún admitiendo en algún caso su naturaleza de comunidad territorial-. Tal es el caso de las constituciones de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, que aún no han sido reformadas, no obstante el mandato establecido en el nuevo art. 123 de la

CN. Tomemos como ejemplo a la constitución bonaerense. Su artículo 190° establece que: *"La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo..."*. De ello surge que:

a) no se reconoce al municipio como comunidad natural de base territorial, sino en tanto que municipalidad como organización político-administrativa descentralizada;

b) se adopta el sistema territorial de municipio-partido (que equivale al departamento en otras provincias); y

c) el municipio-partido es una división político-administrativa que se gobierna autárquicamente sin derecho a la autonomía institucional plena, rigiéndose en el marco de la legislación provincial para la sanción de sus propias ordenanzas. Los municipios-partido se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades. Actualmente, rige el decreto-ley N° 6769/58 con sus modificatorias.

ii) Aquéllas que reconocen al municipio como comunidad natural pero exigen ciertos requisitos para su reconocimiento, y por otro lado, limitan la autonomía institucional a ciertos municipios.

Así, por ejemplo, la Constitución de Tierra del Fuego establece en su artículo 169°: *"Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad sociopolítica natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo sociocultural y socioeconómico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del Bien Común..."*. Asimismo, adopta el sistema territorial de ejido urbano-rural y reconoce la autonomía institucional plena a aquellos municipios que cuenten con una población de más de diez mil habitantes.

iii) Aquéllas que reconocen al municipio como comunidad natural del orden territorial y también a todos la autonomía institucional plena, es decir, la posibilidad de dictar su Carta Orgánica. Tal es el caso de las provincias de Río Negro, Santa Cruz, La Rioja y Formosa.

Respecto al sistema de distribución de competencias entre la provincia y sus municipios, en lo

Justicia de Faltas;

iii) establecer el régimen electoral; y

iv) elegir sus propias autoridades.

En lo administrativo, es también pleno o relativo según la posibilidad de:

i) ejercer la previsión, proyección, organización, dirección ejecutiva, coordinación y control de legalidad y legitimidad interno, de todos los actos de la administración pública municipal;

ii) organizar la carrera administrativa municipal; y

iii) nombrar y remover los funcionarios y el personal administrativo conforme a normas propias. Todos los municipios y comunas del país tienen reconocida esta última competencia, pero la ejercen conforme a normas provinciales o normas propias según el grado de autonomía administrativa que se les reconozca.

Respecto de lo económico y financiero, 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:

i) tener reconocida la facultad de establecer, recaudar y administrar impuestos, además de tasas y contribuciones;

ii) poder o no dictar su presupuesto conforme a normas propias; y

iii) encontrarse o no sujeto a la intervención de organismos de contralor externos del orden provincial. La autonomía municipal se verifica en el aspecto económico-financiero cuando a los municipios se les reconoce la competencia de es-

tablecer 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) ejercitar dicha competencia respecto de las personas, cosas y actividades radicadas o desarrolladas en jurisdicción del municipio; y

b) los impuestos establecidos no deben ser análogos ni superponerse, por ende, con otros de similar naturaleza vigentes en el orden provincial o nacional. Por otra parte, el control externo de legalidad y legitimidad del manejo de las cuentas públicas constituye un indicador específico del grado de autonomía de los municipios más allá, aún, de lo económico-financiero.



La reforma del régimen municipal

El federalismo, como nuestro modo propio de organización nacio-

nal, se expresa naturalmente en una descentralización de base municipal, reconocida ahora en el nuevo artículo 123 de la Constitución Nacional que recoge el principio de la autonomía municipal.

Sin embargo, para una efectiva descentralización, es necesario el fortalecimiento del régimen municipal a partir del ejercicio efectivo de la autonomía municipal. Autonomía municipal que debe ser integrada en el concierto federal mediante la necesaria armonización con el orden provincial.

Por otra parte, aquella armonización en el orden provincial supone, cuando fuere necesario, el reordenamiento de la distribución de competencias entre la provincia y sus municipios en el mar-

sistir en una estrategia para el desarrollo local. Ello supone integrar los aspectos político, institucional, jurídico, administrativo, fiscal, económico, social y urbanístico. Sin embargo, esta transformación local sólo podrá concretarse plenamente en el marco de una auténtica transformación provincial.

Así, la reforma del gobierno y la administración municipal debe ser una reforma integrada de manera vertical y horizontal. Vertical, por su inserción en una estrategia provincial que relacione interjurisdiccionalmente las acciones para asegurar eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos comunes. Horizontal, por la coordinación territorial de carácter intermunicipal y la coordinación sectorial de los objetivos político-institucionales, fiscales y socio-económicos.

No se trata, por lo tanto, de fortalecer la gestión institucional, o de dotar de infraestructura o equipamiento al municipio -lo que ha caracterizado, en general, a los programas de reforma municipal-, sino de producir un reordenamiento integral del gobierno y la administración municipal asegurándole los medios necesarios para su orientación a la promoción del desarrollo local.

Pensamos que es a partir de una estrategia que contemple criterios o pautas como los descriptos, que podrá ordenarse eficazmente la asignación de los recursos destinados al desarrollo social desde lo local, y aún al denominado gasto social con base municipal.

Escenario para el desarrollo de una estrategia de fortalecimiento del régimen municipal como base de la recuperación del Estado Federal Argentino

Decíamos en la "**Primera Página**" del n° 29 de Civilidad: *"El hombre necesita ejercer sus libertades concretas en los ámbitos propios: la familia, primera comunidad social; el municipio, como familia de familias; la economía local como escenario natural para el desarrollo del trabajo humano. Por otra parte, las dirigencias que la sociedad requiere no surgen espontáneamente de las universidades prestigiosas.*

Son consecuencia de un largo proceso educativo y formativo de base familiar y social. Un verdade-

ro dirigente es un hombre con raíces; sentido de pertenencia y compromiso con la vida cívica de la comunidad en la que se ha desarrollado. Entonces: la familia y el municipio constituyen el escenario para la recuperación del hombre como ser libre y trascendente y para la promoción de un auténtico orden social al servicio del Bien Común.

La familia necesita salvar las raíces y fortalecerse a partir de ellas. Se trata también de entender el arraigo como un valor existencial absolutamente estratégico en la perspectiva política del siglo XXI, en el que la población arraigada constituye el primer requisito para la integridad territorial de una Nación. La familia requiere la vigencia de las libertades concretas en su ámbito propio: la vida local.

Entonces producirá sus frutos como educadora y promotora del auténtico desarrollo. La familia necesita del municipio y este se sostiene en sus familias. Así, la familia arraigada es la familia con acceso a la propiedad, educadora, generadora del trabajo y la vida económica local, y formadora de dirigencias auténticas, desde cada municipio del país. Y esto aún en las grandes urbes, donde la vida municipal se encuentra latente y en proyección, en cada barrio de estas ciudades".

¿Cuál es entonces el deber de la hora actual?

Promover, por vías prácticas, el fortalecimiento del municipio para el desarrollo local del hombre en plenitud. Para que éste pueda desde y con la familia, nacer, crecer, educarse, desarrollarse laboralmente, constituirse en propietario y sentirse partícipe de la vida social y política de la Nación, a partir del compromiso cívico en la comunidad local. Arraigarse plenamente, dicho sin más.

Apoyar a los gobiernos municipales para promover reformas que coadyuven a estos propósitos.

Así, propiciamos promover al gobierno municipal como un verdadero gobierno y no solamente como una eficiente administración de servicios públicos. Por ello, le reconocemos un rol principalísimo como promotor del desarrollo local, conforme al principio de subsidiariedad pero con un protagonismo muy activo en orden a tal finalidad.

Al concepto "pensar en lo global y actuar en lo local" acuñado a fines de los 90, se agrega ahora el de fortalecer el municipio y promover el desa-

no se encuentran por casualidad en el discurso de los organismos internacionales y toda la intelectualidad internacional, tanto de derecha como de izquierda.

En conclusión, ya sea por convicción en el destino trascendente del hombre como ser libre, social y político por naturaleza, o por necesidad frente a las consecuencias palpables de la sociedad de masas y la globalización, deben considerarse la familia, el municipio y el desarrollo local como los ejes de todo proyecto de recuperación y fortalecimiento de la sociedad.

Frente a ello existen dos opciones prácticas: actuar sobre los efectos, tratando de paliar los mismos en un espacio concreto y respecto de una materia específica. Dicho de otro modo: la solución **“asistencialista”** a ultranza. O bien, promover y fortalecer una conciencia y una acción cívica –común a todas las fuerzas políticas y sociales– que, a su vez, promueva y apoye una transformación integral de los municipios y sus gobiernos locales, operando sobre las causas y generando, por lo tanto, una modificación permanente, ejemplar y difusiva sobre los efectos negativos descritos, en todo el cuerpo social.

Desde esta perspectiva, queremos ahora analizar los distintos aspectos que hacen, en nuestra opinión, a una estrategia de fortalecimiento del régimen municipal como fundamento para la recuperación del Estado Federal Argentino sobre la base del federalismo como principio rector y su vigencia plena.

El marco jurídico

Desde 1994, la preceptiva del artículo 123 de la Constitución Nacional condiciona y encuadra cualquier estrategia de transformación de los gobiernos municipales.

El reconocimiento y garantía de la autonomía

municipal determina que todo plan y programa de transformación debe formularse teniendo en cuenta el nuevo derecho local. Allí donde no se han ajustado aún los marcos constitucionales provinciales a la manda de la Constitución Nacional (como es el caso de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza y La Pampa –en este caso por la falta absoluta de autonomía institucional–) existe la posibilidad de estar promoviendo reformas que deben desarrollarse en el corto y mediano plazo con un marco jurídico que se puede modificar en medio de las transformaciones propuestas.

Por otra parte, en los casos en que se ha ejercido el poder constituyente local, las Cartas Orgánicas Municipales establecen muchas veces preceptivas particulares que deben ser consideradas en el ajuste local de la estrategia. El cumplimiento de muchas de las disposiciones organizacionales e institucionales de las Cartas se encuentra pendiente en numerosos casos, y debería constituir un componente sustantivo de toda propuesta de reforma.

El marco político-institucional

El diverso origen partidario de los gobiernos provinciales y municipales, por una parte, y de los órganos de gobierno municipales, por la otra, condiciona absolutamente el éxito de cualquier reforma que pretenda concretarse sin un consenso previo sobre la misma entre todos los actores involucrados.

En tal sentido, deberá determinarse hasta dónde una estrategia con objetivos como los planteados puede desarrollarse sin un acuerdo entre las provincias, y dentro de cada una de ellas con sus municipios, para determinar los criterios y pautas de la transformación que se promueve y la metodología para su diseño y ejecución. Esta es una tarea principalísima para el Gobierno Federal: estimular dichos acuerdos y consensos.

El marco financiero

No sólo se encuentra en mora el acuerdo sobre el nuevo régimen de coordinación financiera federal (que naturalmente debe incluir de alguna manera al nivel municipal), sino que además ni siquiera se encuentra planteada una estrategia concertada para el ajuste y/o reforma del sistema de coordinación financiero provincial, que regula tales relaciones entre la provincia y sus municipios.

local. En tal sentido, hemos reiterado que el gobierno municipal tiene un rol destacado como promotor de tal desarrollo. Al respecto, cada vez resulta más natural vincular el futuro de las empresas agrícolas familiares, las cooperativas de producción y servicios y las pequeñas y medianas empresas, en el contexto de una estrategia de desarrollo nacional, con la función que deben cumplir los gobiernos locales en orden a ello.

Pareciera natural, entonces, que una estrategia de transformación del sector público municipal contemple, al mismo tiempo, como componentes de su diseño, tanto la transformación del gobierno y la administración como la promoción del desarrollo local.

El marco social

De la mano de la cuestión del desarrollo viene la problemática social con sus crecientes índices de pobreza y marginación, a lo que se ha respondido en general con la disputa asistencialismo vs. desarrollo, actuando mientras, en orden al primero, con una asignación del gasto social altamente ineficiente e improductiva.

Esto ha llevado también, sin distinguir lo urgente de lo importante, a orientar las pocas transformaciones encaradas en el sector público municipal al equipamiento urbano con finalidad social sin ninguna estrategia integral al respecto. Existe un caso típico y estructuralmente patológico con el gasto de ingentes recursos en la construcción de **“núcleos húmedos”**, por parte de los municipios, con fondos provenientes del crédito internacional

o de los programas federales, sin observar que ello tiende a arraigar población en lugares que ningún plan urbanístico ha determinado previamente como el más adecuado.

Esta ausencia de política urbana (y por lo tanto de urbanismo), a la cual se subordine el planeamiento físico y las acciones edilicias, revela la ausencia de una verdadera gestión de gobierno, apareciendo sólo una mera y defectuosa administración, lo que debería constituir la primera cuestión a ser considerada por un plan maestro para la transformación del sector público municipal.

El marco urbanístico

Hacíamos referencia recién a la necesidad de una política urbana. Esto es decisivo en una estrategia de transformación y fortalecimiento municipal. El hábitat es el medio en que la transformación tiene lugar. Por ello, el componente urbanístico resulta sustantivo en toda estrategia para el nivel municipal. Esto lleva también a la cuestión de las escalas. Lo municipal se encuentra presente tanto en los barrios y distritos de los grandes aglomerados urbanos, como en los municipios y comunas del interior provincial que aún mantienen la escala humana.

Los criterios y pautas de la transformación deben ser los mismos y ajustarse a los distintos niveles al mismo tiempo para evitar, por ejemplo, efectos secundarios negativos, como los que podrían derivarse de no tener en cuenta que un mejoramiento en la calidad de vida en las ciudades grandes y medianas aumentaría la actual migración interna



si de modo simultáneo no se produce un efecto similar en las pequeñas comunidades que arraigue en ellas la población.

Es que, una vez más, resulta obvio afirmar que es por el fortalecimiento y el desarrollo local que debe comenzar una estrategia de arraigo poblacional. Los gobiernos provinciales deberían a su vez involucrarse en esta estrategia mediante la armonización de los programas propios tendientes a apoyarla y a aprovecharla, integrándola con las acciones definidas para la transformación encarada o por encararse en el nivel provincial.

Debe insistirse en la necesidad de vincular e integrar vertical y horizontalmente los programas de transformación y reforma provincial y municipal, más allá del debido ajuste particular en cada provincia o municipio. Esto conviene subrayarlo especialmente en los campos jurídico (distribución de competencias), financiero (necesidad de coordinación tributaria) y socio-económico (integración para el desarrollo local en el contexto regional).

Frente al dilema planteado en torno a aplicar los fondos y esfuerzos disponibles para la transformación de los gobiernos municipales en proyectos de fortalecimiento institucional, en equipamiento o en el mejoramiento de la gestión para el desarrollo social, cabe afirmar que todos son componentes de una misma estrategia, la que por lo tanto debe integrarlos ordenada y eficazmente.

Esto resulta particularmente necesario cuando el financiamiento de estas transformaciones se realiza con deuda pública que debe constituir una clara inversión para el desarrollo.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí, el propósito general en esta colaboración apunta a proponer los ejes fundamentales de una reforma municipal posible, aunque (lo sabemos) pueda aparecer ambiciosa. A nuestro entender, ella debería contemplar:

I. La reforma constitucional en las provincias sin régimen municipal de autonomía. Esto

para cumplir así el mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, pero también de la realidad.

II. El ordenamiento territorial que constituya, a la vez que expresión de una política urbana y de un auténtico urbanismo, el soporte imprescindible para la gestión de gobierno municipal eficaz y el desarrollo local.

III. La reforma político-administrativa. El planeamiento de gobierno.

IV. La promoción de nuevas formas de participación de la comunidad en la gestión y el desarrollo municipal, de modo activo y permanente.

V. La reforma tributaria y, en particular, la participación de los gobiernos municipales en un nuevo sistema de administración tributaria federal y la adopción -como hemos visto en otra parte de este trabajo-, de nuevos sistemas de coordinación financiera entre cada provincia y sus municipios.

VI. La reforma presupuestaria a partir de la aceptación del presupuesto como la expresión financiera del plan estratégico de gobierno y su eje rector de ejecución. La adopción de metodologías concertadas entre cada provincia y sus municipios para la evaluación de las políticas públicas y la coordinación en la distribución de competencias para el ejercicio de las respectivas gestiones.

VII. La descentralización como presupuesto de la mejor administración de los recursos destinados a la satisfacción de las demandas sociales (gasto social).

Como también lo afirmáramos en la **“Primera Página”** de la edición Número 29 de **“Civildad”**, estamos convencidos de que *“sobre el municipio fortalecido podrá pensarse seriamente en la recuperación y fortalecimiento de las provincias como ‘bisagras’ del federalismo; de las regiones naturales como ámbito de equilibrio del todo nacional y, en definitiva, del federalismo argentino como expresión auténtica de la unidad en la diversidad”*. 

(1) Presidente honorario de Fundación Civildad. Profesor de Derecho Constitucional (Universidad Católica Argentina).

(2) Garat, P. M., “El federalismo argentino y la crisis de su Estado Federal”, *Civildad*, Tercera Época, n.º 29, Buenos Aires, marzo de 2011.



El régimen municipal en nuestra organización constitucional

por Antonio María Hernández ⁽¹⁾

1. Primer período: desde 1853 hasta 1986⁽²⁾

Esta fue la etapa de mayor debate sobre la naturaleza del municipio, no pudiendo detenernos en la cuestión por razones de brevedad, pero en la que sostenemos que esta autonomía municipal es de dos tipos: plena y semiplena.

La primera corresponde a los municipios que tienen los cuatro aspectos o fases de la autonomía: institucional, política, administrativa y financiera, y que es el caso de siete provincias argentinas, que admitían el dictado de la propia Carta Orgánica municipal –a excepción de una– solo para los municipios de primera categoría.

La segunda es la perteneciente al resto de los municipios, que solo tienen tres aspectos o fases de la autonomía municipal: política, administrativa y financiera.

Llegamos a esta conclusión a pesar de advertir la distancia que separa a los textos constitucionales de alguna provincias en este trascendente tema.

De todas maneras, pensamos que aun en estos viejos textos no encontramos el término “autar-

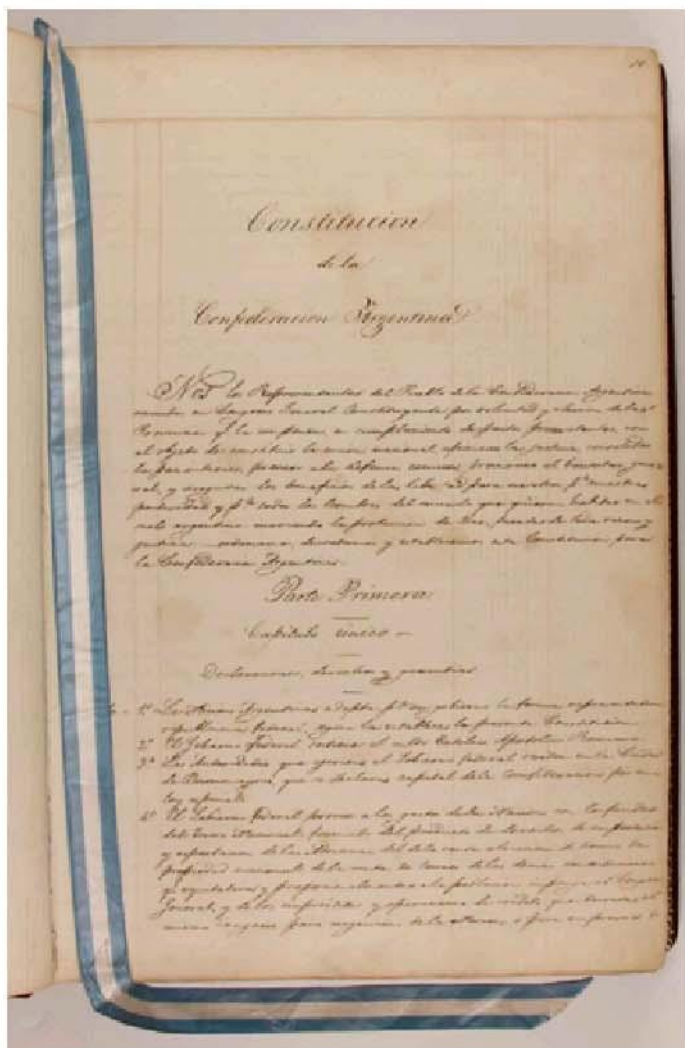
quía” para caracterizar la naturaleza jurídica del municipio, y que en definitiva esta es siempre más que autarquía, correspondiendo entonces esta designación más precisa en la lengua española y en la tradición jurídica iberoamericana y europea, de autonomía.

Por eso, en nuestro concepto, se debe hablar de autonomía municipal, distinguiéndose posteriormente entre la plena y la semiplena.

Estas son razones para fundamentar la opinión consignada:

a) El art. 5 de la Constitución Nacional, que además de otorgar jerarquía constitucional al municipio, ha reconocido su origen natural, su organización democrática, su competencia tributaria y su carácter de gobierno local, siendo en consecuencia correspondiente a ello su carácter autónomo. Dicha norma encierra la fundamentación jurídica suprema de su naturaleza jurídica y política.

b) La mayoría de las Constituciones Provinciales argentinas que caracterizan al municipio como autónomo, utilizan otros términos como “independiente en el ejercicio de sus funciones” o “gobierno”, que repelen la significación de la voz “autarquía”. Este último vocablo no ha sido consignado por ninguna Constitución, y en cualquier caso siempre –salvo el caso del municipio de la Capital Federal, que requeriría un especial análisis– el municipio prevalece sobre la autarquía.



obligatoriedad constituyen verdaderas manifestaciones de un poder político y legislativo y son propiamente leyes de carácter local". "Las ordenanzas dictadas por las municipalidades dentro de la órbita de las funciones no configuran actos administrativos, sino actos legislativos de carácter comunal, ajenos a la materia contencioso-administrativa en cuanto escapan al alcance de esta jurisdicción".

Este fallo confirmó otros precedentes sobre el particular, que uniforman la jurisprudencia del alto cuerpo, a saber: "**Remonda, Clemente, c. Municipalidad de Río Tercero**", del 19/6/64, "**Tillard, Ricardo Mario c. Municipalidad de Córdoba**", del 13/10/64, "**Mariconde, Pablo, y otra c. Municipalidad de Córdoba**", del 26/9/68, etc., como expresamente se dice en la resolución trascrita.

e) Por la ontología del municipio, ya que se trata de una institución de origen natural, basada en las relaciones de vecindad, con indudable substratum político. Uno de sus elementos es el poder, que se exterioriza mediante el gobierno, que en el orden local tiene todos los atributos de tal y comprende siempre más que lo administrativo.

En consecuencia, si estamos en el campo del gobierno y de la política, necesariamente no se puede aplicar el concepto de autarquía, que está ceñido a lo meramente administrativo.

f) Por las profundas diferencias existentes entre un municipio y una persona autárquica por su creación; mutación o desaparición; por los fines; por las resoluciones; por la personalidad; por el alcance de las resoluciones; por la creación de otras entidades autárquicas; por la elección de sus autoridades y por la integración a la administración central.

g) Porque al ser más que autarquía, corresponde como designación semántica pertinente en la lengua española, el término "**autonomía municipal**", que además cuenta con tradición en Iberoamérica y en Europa.

Dijimos finalmente en relación a este período: Que quede en claro: el municipio existe en todo Estado, del signo que sea; pero el que ostenta neta jerarquía autonómica vive en los que practican la democracia.

En la importancia cardinal de la descentralización

c) El carácter electivo de las autoridades municipales, que sustenta la autonomía política y otorga base democrática al gobierno local. Ello por imposición del propio art. 5 de la Constitución Nacional que, en acertada interpretación de Korn Villafañe, estatuye la obligación de la vigencia de la república representativa municipal.

En efecto, una revista de las formas de gobierno locales nos lleva a la conclusión de que indefectiblemente hay elección directa de los miembros de los concejos deliberantes y de la mayoría de los departamentos ejecutivos, en el tradicional sistema de los dos departamentos, que es el más utilizado en la Argentina.

d) La naturaleza jurídica de las ordenanzas, que son verdaderas leyes locales y traducen el ejercicio de un poder político. Para ello, nos remitimos a lo antes expresado, si bien aquí queremos agregar claros pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba. En el caso "**Frigorífico Carnevali S.A.c. Municipalidad de Córdoba**" dijo: "Cuando los municipios dictan normas en asuntos de su competencia y las mismas reúnen los ingredientes de generalidad y

y de la autonomía local para la democracia, han coincidido autores de la jerarquía de Harold Laski, Jacques Maritain y Hans Kelsen.

Y como una paradoja notable de la historia, aunque a fines del siglo XX hablemos de Estados, de bloques continentales, de tecnoestructuras que uniforman y gobiernan el mundo, de proyectos políticos de tal magnitud, de la influencia innegable de los medios de comunicación masivos y de otros fenómenos correlativos, también esta es la era de los “**particularismos**”, de los “**regionalismos**” y de los “**localismos**”. Es que el hombre se resiste a perder su identidad, y acorde con su naturaleza, aspira a un alto destino trascendente, que solo se logra con la vigencia de la libertad y la participación responsable en los problemas políticos, sociales y culturales.

Así, el municipio autónomo se constituye en escuela social de la democracia, de la participación, de la formación de ciudadanos y de nuevos dirigentes.

Designio más difícil de lograr en las grandes metrópolis, donde se deben superar las sensaciones de soledad (Paulo VI), reificación (Merton) y ajenidad (Morell Ocaña) que sienten sus habitantes. Habrá, pues, que recurrir a las soluciones que brinda el derecho municipal comparado.

Ya Frías advirtió que “*una civilización de ciudades mediocres tendrá el estigma de una nueva barbarie*”, y compartiendo su convocatoria a construir ciudades verdaderamente humanas, estimamos primordial la difusión de la importancia del municipio por medio de una educación cívica que vaya perfilando los ciudadanos que requiere la República.

Esta convencida defensa del municipio, también efectuada en otros países, es pertinente respuesta a quienes no creyeron o no creen en el gobierno local. En su vigoroso y garantizado funcionamiento, se juega una parte importante del destino del género humano.

2. Segundo período: desde 1986 hasta 1994

Para el análisis de la cuestión en este período,

debemos observar las reformas constitucionales provinciales efectuadas. De dicho estudio surge, como indudable tendencia de nuestro derecho público, la afirmación de la autonomía municipal, como la naturaleza jurídica propia del Estado local.

El reconocimiento de dicha autonomía en casi todas las leyes supremas provinciales reformadas, con la única excepción de las provincias de Buenos Aires y de Tucumán, importó los cuatro aspectos de ella, según la categorización establecida. O sea, autonomía municipal plena o semiplena, pero siempre autonomía municipal, tal como lo veníamos sosteniendo junto a importante doctrina.

Reiteramos también aquí que en las provincias que no reformaron sus Constituciones Provinciales (Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe) y en las que no consagraron la autonomía institucional (Buenos Aires y Tucumán), los municipios eran autónomos, aunque se tratase de semiplena autonomía, en este período. Y continúan siéndolo, con mayor razón, después de la reforma constitucional de 1994.

Como consecuencia del advenimiento del Estado de derecho, de las reformas constitucionales provinciales producidas y de la influencia de la doctrina, se produjo en este período un cambio sustancial en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la materia.

En efecto, el más alto tribunal abandonó aquella tesis que servía de fundamento a quienes abogaban por la “**autarquía**” y, al contrario, admitió la “**autonomía municipal**”, en el caso “**Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de, c. Municipalidad de Rosario**”, fallado el 21 de marzo de 1989, por el presidente de la Corte Dr. José Severo Caballero y los ministros Dres. Augusto C. Belluscio, Carlos S. Fayt, Enrique S. Petracchi y Jorge A. Bacqué.

Este fallo es un hito fundamental en la lucha por la autonomía municipal, porque el más alto tribunal la admitió en forma explícita, además de hacer referencia a su distinción entre plena y semiplena, y de explicitar –con argumentos que veníamos exponiendo– las agudas diferencias entre un municipio y una persona autárquica.

La resolución significó el reconocimiento incuestionable del rumbo autonomista adoptado por el

constitucionalismo provincial y la doctrina municipalista.

3. Tercer período: la reforma de la Constitución Nacional de 1994

El tercer período, correspondiente a la reforma de la ley suprema por la Convención Constituyente de Santa Fe y Paraná de 1994, es el de la consagración definitiva de la autonomía municipal en el art. 123, y, en consecuencia, la clausura del profundo debate sobre la naturaleza jurídica del Estado local. Dicha norma establece: *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.



En primer lugar, expresamos que al no poder modificarse el art. 5 de la Constitución Nacional, por cuanto la ley declarativa de la necesidad de la reforma 24.309 impedía la reforma de los primeros treinta y cinco artículos, se dispuso con acertado criterio en la inclusión de la autonomía municipal mediante el cambio del art. 106. Dicha norma, con la actual numeración 123, complementa al art. 5,

y, en consecuencia, se ha prescrito que para el ejercicio de poder constituyente por las provincias uno de los requisitos establecidos es el de asegurar un **“régimen municipal autónómico”**. Ya dijimos, al recordar el debate en la Convención Constituyente, que el término **“asegurando”** hace referencia a lo que está, que existe e importa el reconocimiento del municipio como institución natural y necesaria, basada en las relaciones de vecindad. Esa era, por otra parte, la interpretación que también habíamos efectuado de la palabra **“asegure”** en el art. 5.

En este trabajo hemos descrito detalladamente los fundamentos doctrinarios de la tesis autonomista sobre la base de este último artículo.

También nuestra convicción sobre la existencia de tres órdenes gubernamentales, según el texto constitucional de 1853-1860. Asimismo observamos que estos criterios se impusieron indiscutiblemente en el derecho público provincial y por último fueron aceptados por la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema.

Es cierto que la Convención fijó con claridad –alejando toda posibilidad de dudas– la obligación que deben cumplir las provincias de asegurar sus regímenes municipales en forma autónómica. No existe, en consecuencia, ninguna posibilidad de instauración de una autarquía, como naturaleza jurídica de los Estados locales. Es más, las Constituciones Provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea el autónómico. Ello en virtud de la supremacía de la Constitución Nacional, reformada con legalidad y legitimidad por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994.

Con respecto al significado de la **“autonomía municipal”**, consagrada en el artículo que comentamos, nos remitimos a lo que venimos exponiendo en este mismo trabajo, destinado precisamente a la explicación de este concepto, y en particular a la definición de Salvador Dana Montaña.

Tal como lo sostuvimos con Horacio Rosatti en el propio seno de la Convención Constituyente, si las provincias no aseguran el régimen municipal autónómico pueden llegar a ser intervenidas fe-

deralmente en virtud de los arts. 5, 6 y 123 de la ley suprema.

De todas maneras, tal como lo expresamos en la Convención Constituyente, con respeto por las autonomías provinciales y porque la variedad y asimetría constituyen la base de un buen régimen municipal, se indicó en el art. 123 que las Constituciones Provinciales deben reglar el **“alcance y contenido”** de la autonomía local.

Siempre se interpretó –y ahora también, aunque con el carácter reconocido en el art. 123– que el régimen municipal debía ser legislado por las provincias en ejercicio de sus autonomías y que, en consecuencia no podía existir un régimen local uniforme en nuestro país.

Ya veremos que el alcance y contenido de la autonomía se debe vincular con sus órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, como lo indica el artículo que estamos comentando.

De ello resulta que la autonomía de las provincias tiene, con esta reforma, un ineludible condicionamiento que respetar y que consiste en asegurar la autonomía municipal en dichos órdenes.

En consecuencia, las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al art. 123 de la Constitución Nacional y en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las Constituciones de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe (ya que lo han efectuado las Provincias de Entre Ríos y Tucumán en este período), porque ya hemos visto que no aseguran la autonomía local de dicha manera, especialmente en el orden institucional.

Y si alguna provincia no cumple con el mandato constitucional, además de la posibilidad de intervención federal, compartimos el criterio de Quiroga Lavié de que al existir una inconstitucionalidad por omisión, tanto los tribunales provinciales como federales deben tutelar ese derecho que tienen los municipios .

Respecto del significado de los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, expresamos lo siguiente:

El orden institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica.

El orden político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal.

El orden administrativo importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno.

El orden económico significa que los gobiernos locales deben ser promotores del desarrollo económico y social junto a los otros órdenes de gobierno y que deben participar en los procesos de regionalización tanto provinciales, como nacional e internacional.

El orden financiero comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local. Esto significa para nosotros, que luego de la reforma, los gobiernos locales tienen poderes impositivos originarios o inherentes.

En definitiva, la autonomía municipal puede ser de dos tipos: plena, cuando comprende los cinco órdenes que integran la autonomía y que examinaremos (institucional, político, administrativo, económico y financiero), y semiplena o relativa (cuando alcanza a los aspectos político, administrativo y económico-financiero y sólo falta el orden institucional).

Las provincias, en virtud de su autonomía, la primera determinación que han efectuado o deben efectuar –según los casos– es si el alcance y contenido de los órdenes citados comprende o no a todos los municipios. Si ocurre esta última hipótesis –que es la más difundida en el actual régimen municipal argentino–, estamos ante la distinción entre autonomía municipal plena y semiplena, a la cual nos referimos en la Convención Constituyente, y que hemos caracterizado en el punto a que precedentemente remitimos.

Corresponde seguidamente el análisis sobre el significado del **“alcance y contenido”** de la autonomía en cada uno de sus órdenes.

Con relación al orden o aspecto institucional de la autonomía municipal, las provincias podrán o no categorizar sus municipios, para que tengan autonomía municipal plena o autonomía municipal semiplena, reiterando nuestra opinión afirmativa sobre esta cuestión.

Hemos sostenido que un buen régimen municipal debe tener presente las distintas infraestructuras sociopolíticas sobre las que se asientan los municipios, y, en consecuencia, es difícil que los más pequeños puedan elaborar su propia Carta Orgánica.

Pero además, destacamos que en relación al elemento poblacional del Estado local, las provincias presentan distintas bases al respecto y, en consecuencia, diferentes son los criterios y las cifras para el reconocimiento de la institución municipal. Esto es propio de nuestra organización federal y de la realidad dispar de las provincias.

Incluso en el reconocimiento del aspecto institucional, las Constituciones difieren o pueden diferir en el alcance y contenido de las Cartas Orgánicas, ya que:

a) pueden o no estar sujetas a revisión por parte del Poder Legislativo provincial, y si lo están, con la posibilidad de una revisión amplia, o en otros casos, con la posibilidad de que la legislatura solo apruebe o rechace la Carta; y

b) los requisitos establecidos por las constituciones provinciales para las Cartas varían notablemente, lo que también está relacionado con el grado de **"autonomía"** de cada municipio.

En este sentido, somos partidarios de que la constitucionalidad de la Carta solo pueda ser revisada por el Tribunal Superior de cada provincia, y en ningún caso por el Poder Legislativo, y que los requisitos exigidos sean los estrictamente necesarios, para ampliar las decisiones que el pueblo y los representantes de cada municipio pueden tomar con respecto a su régimen local.

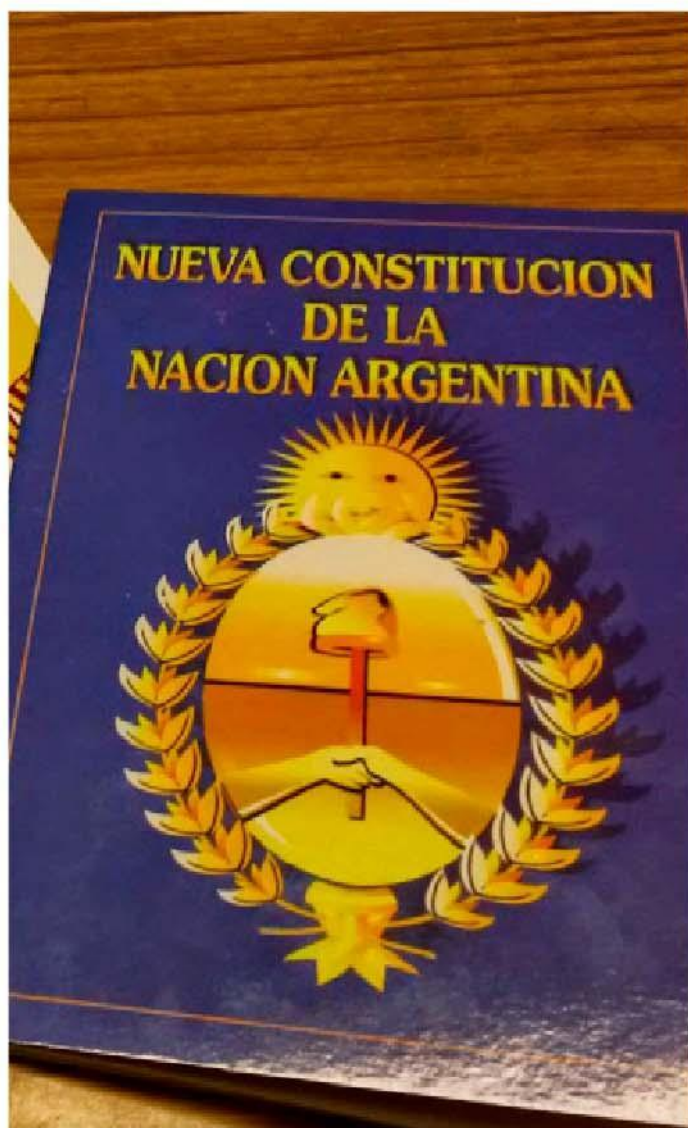
Sobre el orden o aspecto político de la autonomía municipal, una vez asegurados los principios republicanos, las provincias pueden establecer un alcance y contenido muy amplios en esta materia.

Breve es señalar que pueden existir diferentes formas de gobierno local, sistemas de opción para que cada municipio resuelva al respecto, distin-

tos sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, etc.

Respecto del orden o aspecto administrativo de la autonomía municipal, también es extensa la potestad provincial sobre el alcance y contenido, dado que la materia comprende cuestiones tales como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa, etc.

Conviene recordar aquí el fallo de la Corte Suprema en el caso **"Rivademar"**, cuando sentenció que las provincias no pueden privar a los municipios de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, *"entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo"*.



En este aspecto de la autonomía administrativa, también es muy profunda la tarea de recuperación de competencias que deben llevar a cabo los gobiernos locales, aunque dicha tarea se verá facilitada por el proceso de descentralización en curso.

Con respecto al orden o aspecto económico y financiero de la autonomía local, también se presenta una notable amplitud en el alcance y contenido que las provincias pueden regular, abarcando materias como tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.

No parece redundante destacar que, más allá de ello, es importante asegurar estos aspectos de la autonomía local.

En este sentido, creemos que el artículo 123 consolida nuestra interpretación sobre el carácter "**originario**" de los poderes tributarios municipales, pues ahora estamos indiscutiblemente ante un orden de gobierno autónomo que surge de la ley suprema, y que no podría tener asegurado dicho carácter si dependiera de una delegación efectuada por la provincia.

Dicho poder tributario municipal comprende la clásica tripartición de "**impuestos**", "**tasas**" y "**contribuciones**", la cual está ampliamente adoptada en las Constituciones Provinciales al legislar sobre los regímenes municipales.

Los problemas tributarios, de evidente complejidad, requieren una adecuada coordinación interjurisdiccional, a fin de evitar las dobles o triples imposiciones (cuya constitucionalidad ha sido admitida desde hace largo tiempo por la Corte Suprema) y la alta presión tributaria.

Además, se impone una modernización de las administraciones locales, y, en particular, de los sistemas catastrales y de recaudación tributaria.

También debe recordarse la doctrina de la Corte Suprema en el caso "**Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe**": *"La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 de la Constitución Nacional, determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido.*

Si tales entes se encontrasen sujetos en estos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña –aunque se trate de la provincial– ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional".

Además, para terminar la dependencia que sistemáticamente han sufrido la mayoría de los municipios argentinos, deberá reconocérseles –como lo prescriben algunas Constituciones Provinciales– una justa proporción de la coparticipación impositiva, tanto provincial como federal.

Insistimos en que para esto también resulta necesario el cumplimiento de los mandatos de la ley suprema sobre la ley-convenio de coparticipación impositiva.

La función económica de los municipios tiene múltiples consecuencias, por lo que sostenemos la necesidad de que los gobiernos locales sean socios y promotores del desarrollo económico, social e integral humano junto a los otros órdenes estatales.

El problema es mucho más grave en las grandes ciudades, debido a fenómenos como la desocupación, pobreza, marginalidad, exclusión social y violencia. Además, debe fortalecerse la autonomía económica local, debido a dos tendencias que se afirman como hemos visto: la integración, incluso supranacional, y la descentralización.

Insistimos que ahora es menester hacer realidad este principio consagrado en la Constitución Nacional de la autonomía municipal, lo que obligará a una vigilia permanente y a la continuidad de la lucha por este alto ideal, base de nuestra descentralización política, del federalismo y de la democracia.

En este aspecto, y sin poder detenernos en ello, señalamos que a más de 15 años de dicha reforma, se observan violaciones a dicho principio, lo que está vinculado a nuestra falta de cumplimiento de las normas y a nuestra deficiente cultura política democrática.

Finalmente, interpretamos que el art. 123 ha ratificado la opinión doctrinaria y jurisprudencial

sobre la existencia de una trilogía institucional de gobiernos federal, provinciales y municipales, sostenida antes de la reforma de 1994.

Decimos antes de la reforma, ya que después de ella y según lo dispuesto por el art. 129, consideramos que actualmente hay cuatro órdenes estatales y de gobierno, pues a los tres mencionados se suma el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un estatus especial.

Por razones de brevedad, no podemos analizar otras cuestiones de importancia en esta materia, relacionadas con la imperiosa necesidad de continuar la lucha por la vigencia plena de la autonomía municipal, consagrada ya constitucionalmente en el orden federal, provincial y en Cartas Orgánicas, atento al proceso observado en varias provincias de desconocimiento de este gran principio. **C**

(1) Profesor Titular de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Miembro del Comité de Directores de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales.

(2) Establecemos este período por las siguientes razones: 1853 es el año de sanción de la Constitución Nacional y 1986 el año en que comienza otro ciclo de reforma de las Constituciones Provinciales.

(3) Véase nuestra obra "Derecho Municipal", Buenos Aires, Depalma, 1997, tomo I, donde desarrollamos detenidamente este debate.

(4) Voto del Dr. Juan Manuel Aparicio, que recibió adhesión de los otros vocales en "Frigorífico Carnevali S.A. c. Municipalidad de Córdoba", 30/10/1972, "J.A.", Serie Contemporánea, 18, abril-junio de 1973, pp. 620-624.

(5) Laski, H., *El Estado moderno. Sus instituciones políticas y económicas*, Barcelona, Bosch, 1932, tomo II, pp. 149 y ss.

(6) Maritain, Jacques, *Persona y bien común*, Buenos Aires, Club de Lectores, 1981.

(7) Kelsen, H., "Teoría general del derecho y del Estado", México, UNAM, 1958, p. 374.

(8) Frías, P. J., "Algo por hacer: la ciudad argentina", *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, n° 3-4, julio-octubre de 1963, p. 352.

(9) Ver, v. gr., de Savigny, Jean, "¿El Estado contra los Municipios?", España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, que es un categórico alegato por el fortalecimiento del municipio en Francia.

(10) Este período comprende desde el año 1986, en que comenzó otro ciclo de reformas constitucionales provinciales, hasta 1994, cuando se reformó la Constitución Nacional.

(11) Ver "La Ley", 1989, C, pp. 47 y ss., donde se transcribe el fallo junto al comentario de Bianchi, A. B., "La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades". También existe un análisis de esta trascendente resolución en: Uslenghi, A. J., "La naturaleza jurídica del municipio según la Corte Suprema", *Revista de Derecho Administrativo*, año 2, n° 3, enero-abril de 1990, pp. 121 y ss.

(12) Quiroga Lavié, H., "Constitución de la Nación Argentina comentada", Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Año 1996 p. 704. Incluso el autor sostiene que "si se ha consagrado su autonomía, ello quiere decir que los municipios tienen derecho a autoorganizarse por imperio de la Constitución Nacional, porque autonomía significa darse sus propias normas". Para nosotros esta sería la última hipótesis posible, pues importaría un conflicto de poderes provinciales y municipales, cuando alguna provincia no asegurase integralmente la autonomía, y algún municipio sancionase las normas pertinentes en aplicación directa del art. 123 de la Constitución Nacional. Por ello resulta conveniente realizar a la brevedad posible las mencionadas reformas constitucionales provinciales. También podríamos preguntarnos si, sin llegar a la reforma constitucional, se pueden reformar las leyes orgánicas municipales en dichas provincias y en el sentido que analizamos. Preferimos, con la misma prudencia que hemos manifestado, que para evitar complejos conflictos de poderes y problemas normativos, se elija siempre la vía de la reforma constitucional provincial.

(13) "La Ley", 1992, A, p. 396. Más recientemente, la Corte Suprema de Justicia ha reiterado sus criterios en defensa de la autonomía municipal, en los fallos "Municipalidad de San Luis c. Provincia de San Luis" y "Ponce Carlos Alberto c. San Luis, Provincia de". Véase al respecto nuestro comentario La Corte Suprema y la reafirmación de la autonomía municipal, en: "La Ley. Suplemento Extraordinario Constitucional. 75 Aniversario", agosto de 2010, pp. 68 y ss.

(14) Véase nuestra obra "Federalismo y Constitucionalismo Provincial", Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, donde analizamos en profundidad estas cuestiones.

(15) Como otra expresión más de la anomia que nos caracteriza, según hemos estudiado en Hernández, A. M. – Zovatto, M. – Mora y Araujo, M., *Encuesta de cultura constitucional-Argentina: una sociedad anómica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional e IDEA Internacional, 2005. Nos referimos a las violaciones a la autonomía que se observan en las provincias que: a) todavía no permiten la sanción de Cartas Orgánicas municipales, como Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza; b) no han comenzado el proceso de sanción de dichas Cartas, pese a que las Constituciones lo permiten, como La Pampa, Formosa y Tucumán; c) Carecen de Cartas orgánicas, no obstante que las tuvieron, como La Rioja; d) los gobiernos provinciales avanzan sobre las autonomías locales, como v. gr. en las Provincias de La Rioja, Tucumán, Buenos Aires y Córdoba, entre otras, que simplemente mencionamos, ya que no podemos analizar dichos casos.



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

por Néstor Osvaldo Losa ⁽¹⁾

1. 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 aparea 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.

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.

2. 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 consti-

tucionalismo 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 necesidad 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.

3. 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 concretado 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 sustanciarse.

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.

4. 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, 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 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, basta 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.

5. 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 figura de la policía municipal (que considero un instituto que capacitado es muy útil), el apoyo logístico de los ayuntamientos a la policía estatal 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 instalar 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 Nacional que propugna expresamente: afianzar la justicia.

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. 

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

(2) Zuccherino, R. M., El Municipio del tercer milenio, Edit. Función Pública S.R.L., La Plata, 1998, p. 121; cf. Losa, N. O., El Derecho Municipal y el imperio del derecho, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2003.



La ciudad, la casa y la calidad de vida

por **Patricio H. Randle⁽¹⁾**

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 presuntamente 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” 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 más grave que se proponga como objetivo —en el cual deposita muchas esperanzas— 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.

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 fines. 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:

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.

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.

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 hombre. 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. 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 tecnifi-

cación? ¿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 perfecta, 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 un corso e riorso 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, subsiguientemente 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”.

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 conceptual. 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 herencias⁶.

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 estándares 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 grande.

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



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.

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 domiciliario, 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 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 anarquía.

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 protagonista 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. **C**

⁽¹⁾ Arquitecto (UBA). Investigador del Conicet. Autor de numerosas publicaciones. Algunas de ellas son: *Geografía histórica y planeamiento*, Eudeba, Buenos Aires, 1966; *Qué es el urbanismo*, Columba, Buenos Aires, 1968; *La ciudad pampeana: geografía urbana, geografía histórica*, Eudeba, Buenos Aires, 1969; *El método de la geografía: cuestiones epistemológicas*, Oikos, Buenos Aires, 1978; *Teoría de la Geografía*, Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, Buenos Aires, 1976; *Atlas del desarrollo territorial de la Argentina*, Oikos, Buenos Aires, 1981; coordinador de *La Geografía y la Historia en la identidad nacional*, Oikos, Buenos Aires, 1981, dos tomos; *Teoría de la ciudad*, Oikos, Buenos Aires, 1984; *Razón de ser del urbanismo*, Oikos, Buenos Aires, 1984; *El pensamiento urbanístico*, Oikos, Buenos Aires, 1985; *Ciudades intermedias: su reactivación en la región pampeana*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1992; etcétera.

⁽²⁾ Guénon, René, *“El reino de la cantidad y los signos de los tiempos”*, Madrid, 1976.

⁽³⁾ Popper, Karl, *“Utopía and violence”* (The Hibbert Journal, 46; 1947/8).

⁽⁴⁾ Cfr. Pithod, Abelardo, *La contaminación ambiental*, Buenos Aires, OIKOS, 1979, págs. 173-84.

⁽⁵⁾ Carta de abril de 1946 publicada por la “Société des Amis de Georges Bernanos”, París, junio de 1950.

⁽⁶⁾ Bardet, Gastón, *“Les racines du confort laïc et obligatoire”* en *Temoignages*, n° XXXV, París, octubre de 1952, pág. 441.

⁽⁷⁾ Cfr. Randle, P. H., *El pensamiento urbanístico*, Buenos Aires, OIKOS, 1985, p. 147.



La base territorial de las municipalidades

por **Tomás Diego Bernard**

En el inicio de este estudio, expresamos la convicción de que el presente replanteo de la institución municipal y su adecuada inserción en la vida republicana representativa en observancia del estado de derecho, debe encauzarse a través de esos impulsores de nuestra democracia política que son el federalismo y la participación.

Creemos haber evidenciado que el municipalismo, en concordancia con los antecedentes históricos y la evolución institucional argentina, materializa la descentralización tipificadora del sistema federal.

De ahí que interese delimitar su base territorial, su jurisdicción *ratione loci* para marcar puntualmente el escenario propio del gobierno local, base primaria del andamiaje del Estado Federal. Igualmente pensamos respecto de la participación, que en el caso del municipio se ve acrecentada por el hecho de que intervienen en su gestión no sólo los ciudadanos, nativos y naturalizados, con derecho electoral activo y pasivo, postulación ésta de la teoría de la república representativa, sino también - y como distinción excepcional, que hace una modalidad de nuestro derecho público político - los extranjeros.

Desde antiguo, en normas que las reformas actuales han reproducido y confirmado, los extranjeros que voluntariamente lo deseen pueden inscribirse en padrones especiales y participar en los actos electorales para constituir e integrar las municipalidades en la doble condición de electores o de elegidos (en este último caso con algu-

nas restricciones respecto de no poder acceder a la titularidad del departamento ejecutivo y no de no sobrepasar el tercio de los componentes del cuerpo deliberativo). Las cartas constitucionales recientes así lo establecen en su preceptiva, verdadera concesión participativa si se tiene en cuenta que la adopción de la nacionalidad está ampliamente facilitada por las leyes de la materia.

En nuestro libro Régimen municipal argentino hemos desarrollado con amplitud el tema de la base territorial del municipio. Planteadas las tres variables en la extensión del radio jurisdiccional: el municipio partido, el municipio distrito y el municipio ciudad.

La teoría de la república representativa, según lo determina el maestro Korn en sus obras, auspicia el sistema de municipio, ciudad por ser el más coherente con la conceptualización misma de la institución municipal.

El núcleo urbano y urbanizado es, por definición, el término municipal, el área jurisdiccional del municipio.

Los tres elementos caracterizadores de la existencia de la institución: territorio, habitantes o población, y vínculo de vecindad, connotan que el municipio (vocablo con el cual se suele identificar el territorio ámbito físico, geográfico) está constituido por un área material, su territorio físico, la tierra que constituyen los solares, en la que se asientan los habitantes (afincados a esos sola-

res con casas pobladas, según el derecho hispano) y entre los cuales (territorio pobladores) debe necesariamente mediar un vínculo, una relación de vecindad. Lo urbano como sinónimo de tierra poblada, de afincamiento vecinal, está indisolublemente unido a la noción misma de municipio.

No se concibe, por tanto, racionalmente, que puedan constituir municipios zonas despobladas, campos abiertos, soledosas extensiones sin expresión de convivencia humana.

El concepto del municipio partido, que, por otra parte, sólo existe legalmente en la provincia de Buenos Aires, es antitético de la esencia misma en que se nutre lo municipal.

Producto de circunstancias históricas ya largamente superadas, que mucho tienen que ver con el caciquismo político cuando el proceso de colonización, el municipio partido con un dilatado espectro territorial que suma a la municipalidad

urbano y suburbano, en el perímetro donde la fuerza centrípeta y centrífuga a la vez, que ejerce el gobierno comunal, se deja sentir. La base territorial se dilata de tal suerte en estrecha relación al ámbito que, de alguna manera y en buena medida, se considera subordinado o alcanzado por la gestión municipal cuyo epicentro es la respectiva municipalidad.

Por fin, el municipio ciudad circunscribe el territorio jurisdiccional, la competencia por razón del lugar, a la urbe propiamente dicha, al ejido urbano, a las zonas suburbanas y periféricas, allí hasta donde llegan los servicios públicos municipales.

La teoría de la república representativa se complace con esta última concepción porque es la que más se aproxima a la definición y realidad del municipio y consecuentemente la más afín a la vigencia de la autonomía institucional, política, administrativa y financiera, al hacer de cada comuna un gobierno local autosuficiente librado al



instalada en la ciudad cabecera, otros centros poblados sufragáneos e incluso extensiones rurales de campaña, crea una trama de intereses e intercomunicaciones que contrarían el progreso de las ciudades (incluidas las propias ciudades cabeceras), frenando la descentralización político institucional y el autogobierno de los nucleamientos cívicos por la dependencia que supone el estar dentro del enclave territorial del partido.

El municipio distrito señala los límites jurisdiccionales en la zona de gravitación e influencia de la ciudad, vale decir, la extiende más allá del radio

esfuerzo de sus vecindarios y respetando las idiosincrasias y peculiaridades de las poblaciones.

Korn Villafañe en su obra **"El poder municipal"** (La Plata, 1932, págs. 72 y 73) dice: *"Se impone limitar la jurisdicción de los gobiernos municipales al radio de su ejido urbano. La actual situación de la provincia de Buenos Aires y otras, donde el gobierno municipal ejerce jurisdicción también sobre la zona rural de un partido o departamento, no resiste al análisis de la sana razón"*.

Con posterioridad en su obra **"La república representativa municipal"**, pág. 63, señala una leve

rectificación: *"En algunas provincias la jurisdicción territorial del municipio está limitada al ejido. El sistema racional es el de los distritos municipales, más extensos que el ejido y más reducidos que el partido"*.

En el nuevo derecho público provincial, también se acredita la vigencia de la doctrina de la república representativa municipal. Córdoba, en el art. 181 y en el art. 185, reafirma su vieja postura en favor del municipio ciudad; San Juan, en el art. 239, adhiere al sistema y lo mismo hace la constitución de Salta -art. 164- al disponer *"que todo centro poblacional permanente que cuente con el número mínimo de novecientos habitantes constituye un municipio"*.

La nueva constitución de La Rioja con ser tan enfática en su adscripción a la doctrina autonomista no se pronuncia explícitamente sobre el tema. La de Jujuy, en el art. 179, ensaya una fórmula que pretende ser elástica al disponer que *"la ley fijará los límites territoriales de cada municipio, teniendo en cuenta las condiciones que le permitan desarrollar vida propia, y resolverá los casos de división o fusión que se plantearen"*.

Sin embargo, en esa misma normativa se advierte la prevalencia de la idea del municipio ciudad al declarar el mismo art. 179, inciso 2, que *"ninguna población quedará excluida de los beneficios del régimen municipal"*.

Hemos advertido ya que la anexión (fusión) o segregación (división) de municipios para formar de dos uno, o de uno dos o más, es la que más condice con el sistema de municipio ciudad y que la teoría de la república representativa municipal resuelve analógicamente el caso por aplicación, en sede local, del art. 13 de la Constitución Nacional que señala el procedimiento a seguir en sede federal.

El problema más arduo y complejo a encarar sobre este tema de la base territorial aparece en el caso de la provincia de Buenos Aires. La actual Constitución, de 1934, siguiendo lo estatuido en

su antecedente de 1889, art. 202, no innovó sobre el municipio partido, de suerte que todo el vasto territorio provincial está teóricamente ocupado por municipios, por cuya razón y en principio, el número de municipalidades bonaerenses es fijo y determinado.

Este régimen de número clausura los principios republicanos y democráticos al limitar la aplicación del federalismo político y poner vallas a la participación popular.

Prueba de ello la constituye el hecho de los movimientos separatistas en demanda de autonomía en el gobierno local que se operan en forma periódica y que han ido llevando, fuera de toda sistematización, a mutilaciones de las jurisdicciones pre-establecidas para satisfacer las crecientes y por veces virulentas demandas vecinales.

A su turno hemos inculcado que con estas recomposiciones del mapa político de la Provincia no se solucionan los conflictos, antes bien se agravan por las notorias injusticias que denotan. La solución real, tal como lo propone la doctrina de la república representativa, está en el cambio del sistema, en su revisión integral, volviendo por los fueros del municipio ciudad o en una fórmula salomónica, por el municipio-distrito en tanto alternativa intermedia.

Las patologías a que puede conducir la anexión o segregación de municipios en el régimen del municipio partido se grafica con la inconsulta y antijurídica división que se hizo del partido de La Plata, sacándole, por resolución unilateral de un gobierno usurpador, los barrios de Berisso y Ensenada. Con ello se desnaturalizó la razón misma de ser del hecho fundacional de La Plata como Capital, en la ensenada de Barragán, teniendo principalmente en cuenta su condición de ciudad puerto, abierta a las comunicaciones fluviales y marítimas en una zona aledaña, que hoy no le pertenece.

"En nuestro país el régimen de municipios-departamentos (partidos) se ha experimentado sobradamente en la provincia de Buenos Aires", expresa el Dr. Faustino J. Legón en un estudio del año 1943. En la última convención provincial (se refiere a la de 1934 - Debates, tomo II, páginas 637 y siguientes) se consideró y discutió intensamente una propuesta de reforma; pero como ella no prosperó, se mantiene aún aquel régimen. Las dificultades y corruptelas que ha traído en aque-

lla provincia han sido señaladas reiteradamente por la prensa responsable.

Con relación al caso concreto de Córdoba, donde, como hemos indicado, existe el sistema de municipio-ciudad, Arturo M. Bas en su **"Derecho Federal Argentino. Nación y Provincias"**, en el año 1927, antes de implantarse por vez primera el actual régimen, criticaba el municipio-partido diciendo con acierto: *"Será defendible, en principio, la aplicación del gobierno propio local a cada partido o departamento; pero tratándose de jurisdicciones territoriales extensas, como sucede en nuestro país, la acción municipal no se deja sentir. Córdoba - agrega - mantiene escrito en la constitución el principio de la municipalidad-departamental (escribía antes de la reforma); pero comprendiendo la imposibilidad de su funcionamiento, jamás lo ha consagrado en la legislación"* (ob. cit. tomo I págs. 61/62).

Trazado el cuadro de las vertientes en que se formaliza la teoría sustentada por la Escuela Municipalista de La Plata y su vigencia contemporánea, procede reafirmar la fe en el futuro de la institución municipal. Ya D.E. Wilcox en su obra **"The American City, a problem in democracy"** (Nueva York, 1904) y H.E. Deming en **"The Government of American City"** sostiene que la ciudad debe tener facultad para decidir por sí la política que desea seguir y organizar sus propios métodos, debiendo en consecuencia estar investida de todos los poderes de gobierno no incompatibles con la Constitución o las leyes del Estado.

La ciudad -dicen- debe considerarse como un

gobierno local, no es una división o distrito que deba administrar una autoridad extraña, sino un gobierno. Y es precisamente ese gobierno político el que requiere la adecuación a escala local, del esquema de la república representativa, para integrarlo, con índole y características propias, en la estructura orgánica y funcional del Estado Federal.

Hinojosa, en sus **"Estudios sobre la historia del derecho español"** a comienzos de siglo, en 1903, anticipaba *"el Municipio ha sido precursor del Estado Moderno. En la historia de la civilización aparece el municipio, a través de todas las épocas y en casi todos los pueblos, como el más firme baluarte de las libertades políticas y de los derechos privados. El suprimió -afirma- las trabas jurídicas que separaban las clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y a la participación en la vida pública. Los grandes principios que informan la vida política contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad del trabajo, la inviolabilidad del domicilio, la unidad del fuero, la igualdad de los derechos civiles y políticos, en suma, tuvieron su realización práctica en la esfera limitada por los muros del municipio"*.

Hoy, aquí, en la Argentina, ante el nuevo derecho público provincial que hemos analizado, podemos aseverar que esas excelencias del ente municipal, las virtudes en que se cristaliza la convivencia pacífica en las comunas cuando son tales, vale decir, según definimos, cuando se potencializan los intereses comunes para hacer como necesaria consecuencia la defensa común de esos intereses, promoviendo el bienestar general desde el



gobierno más inmediato y directo, se constituye en el motor cierto del progreso, del bienestar y de la paz.

Con visión de futuro, luego de la última gran guerra mundial que puso en serio peligro la estabilidad de las naciones y de los pueblos, el Consejo Nacional de Post-guerra -creado en 1945- se abocó al establecimiento de las bases para la reconstrucción y el encauzamiento de las comprometidas condiciones en que quedó la humanidad toda, consideró indispensable hacer el replanteo y la planificación desde la base insoslayable de las municipalidades.

Se convocó así, para marzo de 1945, a la Primera Reunión Nacional de Municipios que sesionó con amplia representación de las provincias, de los entonces territorios nacionales y de la Capital Federal, en la sede del Congreso, en la ciudad de Buenos Aires.

El estudio de las medidas de todo orden que la República tendría que adoptar en la post-guerra se encararía con la participación y el aporte de las comunas. Ilustrativa de esa mancomunidad es el acta final con la síntesis de sus deliberaciones y acuerdos que contiene 18 declaraciones, 31 recomendaciones y 10 resoluciones.

Por sobre lo que fue la labor de la Reunión, interesa, en esta hora histórica de consolidación definitiva de la institución municipal, rescatar los conceptos vertidos en la sesión de clausura por el entonces Coronel Juan Domingo Perón, Vicepresidente de la República y titular del Consejo Nacional de Post-guerra:

"Concibo el municipio -dijo- como una comunidad de vida con un gobierno propio, cuyos problemas han de enfocarse, plantearse y resolverse teniendo en cuenta la naturaleza de la propia comunidad, sus necesidades y sus fines, su situación y sus recursos.

Debido a este respeto que siento por las comunidades locales, células más o menos desarrolladas (pero siempre expresión de una personalidad de-

finida), he considerado que debían ser llamadas a colaborar con el gobierno de la Nación en los momentos que, a través del Consejo de Post-guerra, se están estructurando los planes y señalando las orientaciones que han de servir al país para reordenar su vida económico-social".

Más adelante agregó el orador: *"Se comprenderá, pues, que concibiendo el municipio como una comunidad de vida, no participe de la concepción abstracta de unos municipios sujetos a un modelo único, al que deban ajustarse desde el municipio rural, de pocos vecinos, hasta el de la gran metrópolis porteña".*

Ya en la ceremonia inaugural de este importante foro, Perón había manifestado: *"Los municipios son, en efecto, los focos que polarizan cuanto puede involucrar, sea una amenaza, sea una promesa, para el futuro desenvolvimiento de la Nación. En ellos encontramos el soporte básico de la economía nacional y, también, la raíz de sus más fundamentales problemas. No envejece -agregó- la aguda frase de Tocqueville: 'El hombre es quien constituye los reinos y crea las repúblicas, pero el municipio ha salido de la mano de Dios; sus raíces están en las entrañas mismas de la sociedad'".*

Por nuestra parte en esa Primera Reunión Nacional, al hablar en el plenario de clausura en nombre de todas las delegaciones acreditadas ante la asamblea, reafirmando la teoría de la república representativa municipal, entonces solo vigente en la doctrina, sostuvimos con conceptos de Posada que *"el problema de las ciudades es, ante todo, el problema del civismo; el crecimiento enorme de la ciudad moderna, el progreso de la técnica, la intensificación de las necesidades colectivas, la universalización de esas necesidades, que de modo tan manifiesto se advierten en la urbe a consecuencia de su misma estructura, como núcleo denso, con una vida de relación riquísima necesariamente, y excitante, todo esto plantea el problema sociológico de la creación, vigorización y aplicación eficaz de un espíritu social o municipal, de un espíritu cívico.*

O sea la formación de una conciencia general, despierta, de la responsabilidad social en razón de la cual las gentes se convenzan de que el gobierno de la ciudad exige una constante vigilancia del interés común y una acción de presión, obra de la formación de una opinión pública fuerte y sensible". 



Razón de ser del urbanismo

por **Patricio H. Randle**

1. Enumeración

De una manera enunciativa podríamos decir que el repertorio de la razón de ser del urbanismo es el siguiente:

1º) Antes que ninguna otra, el mismo instinto de conservación de la especie humana que se precave contra las enfermedades físicas y mentales que derivan del desorden urbano, del hacinamiento y sus consecuencias sanitarias. Si hasta en las ratas se ha podido medir experimentalmente el grado de estrés a que quedan sometidas una vez superados ciertos umbrales de hacinamiento, ¿qué no podría preverse en el caso de los hombres, seres infinitamente más complejos y exigentes respecto del medio en que deben vivir?

2º) La organización del espacio físico que deben compartir los hombres viviendo en su estado natural de sociedad urbana implica una toma de posición en un dilema de hierro, en una antinomia inescapable cual es la que plantean el individualismo y el colectivismo extremos.

La adopción del primero supone la anti-ciudad, la pérdida de todos los valores urbanos, el rechazo de las oportunidades que la ciudad armónicamente establecida ofrece.

Tomar partido por soluciones colectivistas lleva, por el camino inverso, a resultados igualmente negativos ya que la masificación anula todas las ventajas de la vida comunitaria al someterla a la tiranía numérica, igualitaria, anónima.

3º) Toda vez que una comunidad crece, debe crecer paralelamente su continente, la ciudad. Si ese crecimiento no se concreta conforme al orden natural, cae indefectiblemente en el caso del crecimiento canceroso del tejido vivo, es decir, en un crecer por crecer, en un crecimiento meramente cuantitativo, incapaz de organizarse, de recrear nuevos órganos, tejido vivo sano.

La hipertrofia es la desnaturalización del crecimiento. Si hasta el crecimiento de los seres humanos -normalmente alcanzado sin necesidad de especial cuidado- exige una vigilancia, el crecimiento de las ciudades, expuesto a desnaturalizaciones propias de las creaciones humanas también implica una guía, un encauzamiento. Las ciudades no crecen todas, además, por crecimiento vegetativo (que sería lo natural) sino que están expuestas a fuertes impactos inmigratorios que desequilibran cualquier organismo.

4º) El proceso de creciente división del trabajo operado en nuestra civilización es característico de las ciudades y se agudiza en ellas. Ello trae aparejada una gran complejización interna.

El surgimiento de un sector terciario de población (el ocupado en servicios) produce una centralización congestionante al ampliar el radio de influencia de las ciudades que había comenzado a manifestarse con la emergencia del sector secundario (la industria) en el siglo XIX. Todo esto exige ordenarse.

5º) La tímida aparición de la industria en la generalidad de las ciudades pudo ser asimilada sin mayores problemas de no haber concluido un proceso abusivo, especialmente en lo que se

refiere a producción de molestias incompatibles con la vida normal de la población. Esas molestias comienzan con el tránsito que provoca el traslado de materia prima y de productos terminados y culmina con las acciones contaminantes que no se restringen a los elementos naturales (aire y agua) sino que alcanzan a niveles sutilísimos.

6º) La introducción de la tecnificación en la ciudad da lugar a un dinamismo insólito para el cual no estaba preparada. Acciones y reacciones, interacciones hasta casi el infinito ponen en vertiginoso movimiento a la ciudad de hoy. Todo se mueve, todo cambia.

Como bien señala Marcel De Corte, *"la espantosa mecanización de tantos hombres de negocios, de generales, de conductores de pueblos, es superfluo subrayarla. Todo pensamiento técnico que no está compensado por la presencia de comunidades orgánicas -anteriores a su acción- se vuelve tiránico"*. Esa fusión entre lo existente (tradicional) y la innovación (desarrollo) rara vez se da con exitosa espontaneidad.

Anteriormente, las ciudades crecían armoniosamente superponiéndose por capas (un poco como las capas superpuestas que componen los tells mesopotámicos, de acuerdo con lo que nos enseñan los arqueólogos) y en eso consiste la maravillosa naturaleza de la cultura de las ciudades. Ahora ese proceso se hace con características de impacto violento y obliga a ser conducido.

7º) Entre las razones de ser del urbanismo no pueden descontarse las irónicamente producidas por la misma planificación.

En efecto, las planificaciones, al ser necesarias e inexorablemente parciales o sectoriales (como se las llama ahora), lejos de concertarse espontáneamente necesitan ser coordinadas en el sentido, en el espacio urbano muy particularmente pues es en él donde se producen los peores conflictos.

Esto, sin embargo, no implica creer que es posible una superplanificación, o un planeamiento general o político como lo hemos aclarado en otro lugar, sino tan sólo que el urbanismo tiene otra misión más como es la de hacer compatibles y operativos esos planes sectoriales en el espacio físico, sin que se estorben, se anulen, se superpongan innecesariamente, etcétera. Se ha dicho que **"la organización demanda más organización"** y es exacto. Eso es tan sencillo de compren-

der como que cuando se empieza a repintar una casa se está obligado a hacerlo íntegramente so riesgo de poner en mayor evidencia la parte que se deja de pintar.

8º) Tampoco deben dejar de tomarse en cuenta las falsas esperanzas que se han tenido en ciertas tendencias del desarrollo económico-social moderno, las promesas fallidas de dos de ellas al menos:

a) el progreso lineal e indefinido que, de haber sido cierto, no hubiese producido los efectos colaterales nocivos que obligan hoy a replantear su inexorabilidad y reordenar sus metas haciéndolo volver muchas veces sobre sus pasos, y

b) la economía del **"laissez faire"**, en la cual se cifró una fe desmedida con la convicción de que si provocaba algunos desarreglos ambientales rendiría tanto rédito que con poco se pagarían los desperfectos. En ambos casos se puso fe en lo espontáneo; actitud irracional contraria a la búsqueda del orden natural. Pues, tal como ocurre en el hombre, lo espontáneo no siempre coincide -ni tiene por qué hacerlo- con lo natural. Y, como vimos antes, tampoco el crecimiento de las ciudades, que, especialmente en ciertas condiciones como las que se dan en la época que nos toca vivir, exige encauzamiento, regulación, normatividad.

El urbanismo es a las ciudades lo que la educación a las personas. Esto quiere decir, ante todo, que el urbanismo sabio no es puramente coercitivo como tampoco lo es la educación que se fía únicamente en el principio de autoridad.

En segundo término, el buen urbanismo, como la buena educación, no intenta cambiar la personalidad latente en el niño sino sacar de ella el mayor provecho posible; esto es, guiando sus buenas tendencias naturales.

Pero hay una tercera cosa en esta sinonimia que podríamos destacar. Antiguamente la educación era mucho más sencilla que ahora porque el cúmulo de conocimientos que se pretendía enseñar

a los niños era menor y, por tanto, adquiría más relevancia lo que propiamente se llama **"la crianza"** y a la cual nos hemos referido en la Teoría de la ciudad.

Con las ciudades antiguas ocurría lo mismo; estaban como **"criadas"**, el saber y las conductas no se transmitían de un modo sino tácito, connatural; por eso crecían dentro de una armonía.

Hoy, en cambio, así como la educación humana se ha propuesto enseñar un caudal considerable de conocimientos (que no podrían impartir los padres) y esto se ha hecho a expensas de la crianza, que ha sido desatendida por los padres o superada por la enseñanza convencional, así también las ciudades han olvidado el don de crecer con naturalidad y están obligadas a **"contratar"** al educador sistemático, al urbanista, so pena de que enfrentadas a la complejidad de la vida moderna no atinen a encauzarse en un destino armonioso.

2. El instinto de conservación de las ciudades

Al hacer un listado de las razones de ser del urbanismo comenzamos por lo más elemental, por lo más directo y fácil de ser comprendido, esto es, por lo intuitivo, por la salud física y mental de la ciudad.



En otro trabajo hemos desarrollado in extenso el tema de la salud ambiental en las ciudades. Allí expusimos algunas muestras elocuentes del grado de insalubridad a que pudo llegarse en determinados casos del pasado y del presente, en el medio urbano.

Pudimos también demostrar que, por puro instinto, la sociedad urbana no pereció pues, como en el caso de la ciudad medieval (contrariamente a la **"leyenda negra"** que se hizo de ella), la carencia de una ingeniería sanitaria fue contrapesada evitando, hasta cierto punto, dar el pretexto para que ella existiera.

En su primitivismo, fue una ciudad siempre muy próxima al campo, a la naturaleza y, guardando algunos preceptos muy elementales de higiene pública, exhibió unos promedios harto mejores que los de la Roma imperial con sus famosas insulae insalubres o los de la ciudad industrial que en el Norte de Inglaterra alcanza grados de aberración que un mundo más primitivo no había conocido jamás.

El **"progreso"** sin dirección creó situaciones inauditas como la existencia de solo 33 retretes por cada 700 habitantes -o sea, 212 personas por cada water-closet- en Manchester hacia 1845. Situación que, por lo demás, no mejoró mágicamente, ni siquiera en proporción al proficuo beneficio que dejaba la industria.

Para que eso fuera así no faltaron quienes argumentaran que era preferible esperar un poco más, capitalizar el máximo de las ganancias, para solo luego repartir algo de bienestar. Filosofía que, por lo demás, es semejante a la del comunismo soviético y chino que también **"capitalizan"** inhumanamente, esta vez para el Estado, todo el esfuerzo que son capaces de sustraer a los seres humanos.

Desde el punto de vista puramente económico, o puramente revolucionario, el razonamiento es perfecto. En ninguno de los dos casos ha privado el menor sesgo de una ética social (no decimos justicia **"social"** porque el concepto de justicia es único).

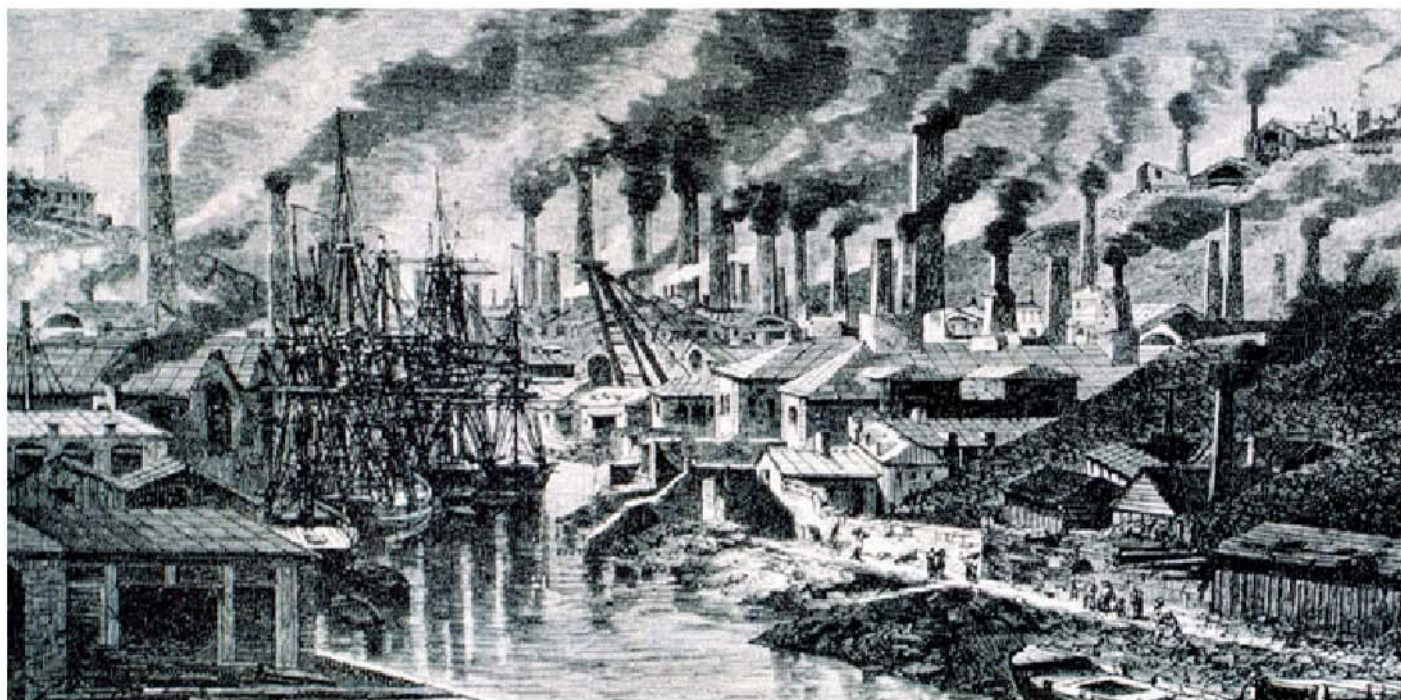
Otro de los aspectos que hicieron insostenible la vida urbana durante la revolución industrial fueron las condiciones de habitabilidad de las viviendas obreras, donde -también en Inglaterra- proliferaron las casas llamadas back to back que,

contrariando el modelo tradicional medieval, en el cual las habitaciones del fondo daban frecuentemente al campo, se aparearon por dicha fachada posterior, privando de luz y aire a los cuartos traseros.

Sería largo enumerar las causales del urbanismo ínsitas en la Revolución Industrial, que crea el slum, fenómeno no conocido anteriormente por la historia del urbanismo cualquiera que haya sido el grado de precariedad que las masas urbanas hubiesen experimentado.

luciones. La reacción no se hizo esperar y, atacado el mal por muchos frentes, comenzaron a hallarse paliativos, por un lado, y nuevos estándares por el otro. Frente a esta experiencia de fines del siglo XIX uno se pregunta si nuestro siglo ha ofrecido -comparativamente- una sabiduría coherente con aquel horror. Yo diría que no.

Porque si hoy hay menos slums no hay que dejar de ver que se están creándolos para el siglo XXI. Lo que se llama **"arquitectura de interés social"** en nuestro tiempo frecuentemente resulta ser



La proporción desmesurada que adquirió en dicho período fue agravada por un régimen laboral que ponía ribetes más dramáticos a la cuestión. Lo que sí podemos decir es que estamos de acuerdo en que la Revolución Industrial fue una verdadera revolución, con todo lo que de peyorativo pueda haber en el término.

En efecto: destruyó la escala urbana, alteró negativamente el paisaje natural y urbano, sustituyó al patrón de carne y hueso por la Sociedad Anónima, masificó a la población sometiéndola a un régimen abusivo e igualitario de trabajo sin consideración por las desigualdades personales (ni sexo, ni edad, ni estado de salud, etcétera).

La libertad proclamada para el comercio y la política se convierte en esclavitud para los engranajes del mecanismo productivo y para los enormes sectores urbanos en que viven los que crecen sin ley y sin misericordia. Pero como casi siempre sucede con las revoluciones, generan contrarrevoluciones.

La reacción no se hizo esperar y, atacado el mal por muchos frentes, comenzaron a hallarse paliativos, por un lado, y nuevos estándares por el otro. Frente a esta experiencia de fines del siglo XIX uno se pregunta si nuestro siglo ha ofrecido -comparativamente- una sabiduría coherente con aquel horror. Yo diría que no. Porque si hoy hay menos slums no hay que dejar de ver que se están creándolos para el siglo XXI. Lo que se llama **"arquitectura de interés social"** en nuestro tiempo frecuentemente resulta ser germen de delincuencia hoy, de decaimiento físico mañana y de nuevos slums pasado mañana. Si en la sociedad hay fuerzas reactivas que instintivamente nos permiten sobrevivir, esto es al costo de alcanzar **"situaciones-límite"**. Pareciera que no se ha hecho debido balance de las circunstancias críticas vividas en las ciudades puesto que si ha habido algún progreso se está echando de nuevo la semilla para un futuro horroroso.

3. Más allá de la conservación

Que hoy, como ayer, el instinto de conservación tenga que ser invocado como justificativo del urbanismo no deja de ser grave.

Mucho más grave es aún que esa salud del hombre amenazada afecte ahora de modo tan directo y brutal el espíritu a través de los contaminantes psíquicos de la aceleración de la vida urbana, la pérdida de toda intimidad, el agravante del rui-

do y otros. Y esto sin contar las enfermedades sociales que encuentran terreno propicio donde germinar en la ciudad moderna: la delincuencia juvenil, la drogadicción, la angustia que lleva al suicidio, la iracundia hecha ideología que termina en la guerrilla urbana.

El compromiso del urbanismo de hoy no se detiene, como otrora, en conseguir unos mínimos higiénicos, ni una estética reservada a las áreas centrales, ni un tránsito fluido, ni una eficiencia funcional, sino que tiende a velar por unas condiciones de vida favorables -la mal llamada **"calidad de vida"**, pues lo cualitativo solo puede ser perfeccionado por el hombre mismo, por su espíritu valorante- que no han de contentarse con mínimos, ni coeficientes, sino que han de tender al bien, no a conformarse con unas cantidades aceptables del mal, como es la actual **"filosofía municipal"**.

Esto no tiene relación alguna con la posición asumida por el socialismo francés a mediados del siglo pasado cuando comenzaron a debatirse públicamente estas cuestiones y que podría condensarse con un **"todo o nada"** felizmente superado por los **"católico-sociales"**, que, sin cálculo político, sin dependencia ideológica ninguna, obtuvieron la sanción de la ley del 13 de abril de 1850, que fue la primera ley francesa sobre problemas urbanos.

Los símbolos del urbanismo son a este respecto tajantes: sol, aire puro, vegetación. Si las aberraciones que provocan el surgimiento del urbanismo moderno no hubiesen calado tan hondo, a nadie se le hubiese ocurrido acudir a una simbología tan, literalmente, elemental.

Pero el urbanismo, correctamente entendido, no es el triunfo de unos medios técnicos para asegurar un mayor confort en las ciudades; no va de



la mano, ciegamente, de los avances de la civilización tecnológica. Implica una toma de posición original, concreta y plena de sinceridad y de compromiso social por la cual no hesita en un regreso a la naturaleza, pero no romántico o irracional (como lo propiciaba el puritanismo y ahora el **"ecologismo"** materialista y espurio) sino nacida -tácita o indirectamente- nada más que del realismo filosófico.

Contra los que se conforman con alcanzar determinados estándares, el urbanismo genuino lucha por algo más que hacer soportable la ciudad, que lograr el mal menor.

Sostiene la convicción de que la ciudad, por ser, al decir de Aristóteles, **"la colonia natural de la familia"**, está comprometida con el clásico ideal de la urbanitas, que no consiste en otra cosa que adecuar la ciudad a su propia naturaleza.

Y esa natura rei (esa naturaleza de la cosa ciudad) no podría oponerse a todo lo que de bueno ofrece la naturaleza biológica ni la naturaleza de la psique. 

- **Extracto parcial del libro "Razón de ser del Urbanismo" (Oikos, Buenos Aires, 1984) de Patricio H. Randle.**



Microrregiones. Concertación territorial para el desarrollo local

por Pablo Checura ⁽¹⁾ y Manuel González ⁽²⁾

1. Introducción

El desarrollo de las experiencias descriptas en el artículo, ha tenido sustento en la construcción participativa de espacios de concertación territorial, que resultan en una asociación de municipios e instituciones que hemos denominado Microrregión y otras como la conformación de Entes de Desarrollo y/o Transformación del Territorio Regional.

Hemos reflexionado en especial sobre casos concretos como los Entes de Desarrollo en la provincia de Córdoba, Adesur y Enintre; de la Región Capital, en el caso de la provincia de Buenos Aires; el de la Microrregión del Sur de Entre Ríos y la del Río Santa Lucía en Corrientes, en el caso de las Microrregiones y por último, la Región del Golfo San Jorge, Comodoro Rivadavia, en la provincia de Chubut.

Como un complemento de lo anterior, presentamos además, los resultados alcanzados en las estrategias de constitución e internacionalización de las mismas, así como, las acciones más relevantes impulsadas con el fin de incentivar la participación ciudadana y de sus instituciones representativas; de transformar el territorio; de propender al desarrollo sustentable del mismo; y de potenciar el desarrollo de la cultura empresarial local, entre otros.

La sistematización de las experiencias posibilita disponer de diferentes enfoques y criterios relacionados a la forma de intervenir un territorio y presentan algunos de los aspectos importantes a

tener en cuenta en la aplicabilidad de estrategias de este tipo.

El análisis no pretende un abordaje de la totalidad de los componentes necesarios para dar garantías de un funcionamiento exitoso en realidades históricas y socioculturales diferentes. Incluso en nuestra experiencia, hemos debido generar adecuaciones en la aplicabilidad de las estrategias, que aun funcionando exitosamente en determinadas microrregiones, no tuvieron tal éxito en su aplicación en otras regiones con características socioeconómicas y culturales diferentes.

En nuestro último artículo referido a la **“Articulación Pública Privada para el Desarrollo Regional”**, publicado por Civilidad en su Edición del 29 de Marzo de 2011, expresamos que las microrregiones y la conformación de entes de desarrollo en Argentina, se constituyen como espacios territoriales ampliados, mediante un proceso de sensibilización de actores claves, a partir de la asociación voluntaria de municipios, gobiernos locales, universidades e instituciones del territorio, con apoyo de gobiernos nacionales, provinciales, organismos federales e internacionales y la cooperación descentralizada internacional, siendo en este sentido mayormente de tipo público-privada y tendientes a la generación participativa de proyectos estratégicos para el desarrollo de la región.

Estas asociaciones intentan rescatar e incorporar todas las potencialidades de las instituciones presentes en el territorio, para contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales pequeños y medianos, permitiendo así generar alternativas de promoción del territorio y potenciar sus capa-

ciudades conjuntas en vistas de una planificación y gestión del ámbito territorial más equilibrada y consensuada.



Reiteramos lo planteado en dicha oportunidad en referencia a la situación particular de Argentina, en donde al menos el cincuenta por ciento de los gobiernos locales, cuenta con una población por debajo de dos mil habitantes y, si analizamos una franja más amplia de municipios, encontramos que aproximadamente el ochenta por ciento de la totalidad de estos niveles de gobierno del país, poseen menos de diez mil habitantes, lo cual ha llevado a diversas reflexiones teóricas sobre la aplicabilidad de modelos de desarrollo, tales como el concepto de **"inframunicipalismo"** (Iturburu 2001) y el planteo de que el asociativismo intermunicipal constituye una estrategia para contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales, frente a estas realidades, proceso que tomó fuerte impulso a finales del siglo pasado dado el tipo de **"descentralización sin recursos"** que se dio en los años noventa. Ante esta realidad, muchos municipios han desarrollado en las últimas décadas, diversas estrategias asociativas, con diferentes resultados.

La creación de microrregiones como estrategia de desarrollo, en el sentido del despliegue de capacidades humanas, no sólo es definida por un territorio —local— delimitado, sino que además está conformada por un sistema de relaciones de grupos interdependientes, donde se generan

determinadas dinámicas y relaciones de poder a tener en cuenta.

Es interesante observar la larga historia en la materia de asociativismo municipal de otros países y regiones del mundo y cuáles han sido los diferentes procesos en función de sus necesidades, como las nuevas demandas ciudadanas y la necesidad de abordar nuevas competencias territoriales.

Por ejemplo, en Francia, desde 2010 con la denominada reforma de colectividades territoriales, se ha perfeccionado, de acuerdo al tamaño poblacional, una estructura existente que puede recaudar ciertos impuestos, denominada Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal. Los EPCI ejercen competencias que son delegadas por los municipios miembros, en función de su tamaño y la política de racionalidad del gasto público.

Traspaso de competencias que debe en algunos casos ser obligatorio, como el mantenimiento del espacio comunitario, el desarrollo económico, el desarrollo social y hábitat; o facultativas, como el agua, los espacios deportivos y culturales, entre otros.

Esta transferencia implica, además, que el municipio deja de tener ciertas competencias, que adquiere al espacio asociativo común.

Ello les ha demandado toda una mecánica de delegaciones, en particular del personal de las diferentes áreas, con todo lo que ello implica a nivel de manejo de recursos humanos (compatibilidad de salarios, carrera pública, cargos, entre otros) y que ha significado una diversidad de negociaciones generales y particulares con los sindicatos y los empleados públicos locales.

Algunos autores (Victory 1997, Arocena 1998, CLAEH 1998) manifiestan que el desarrollo local debe surgir necesariamente de una planificación estratégica donde quede claramente pautado que se trata de un proceso, resultado del esfuerzo organizado de toda la comunidad. Huelga de-

cir que se trata de un proceso de organización, comunicación, participación y compromisos crecientes por parte de los actores locales, quienes con el apoyo técnico y financiero necesarios, pueden llevar adelante el proyecto de desarrollo territorial de forma exitosa y sostenida.

Desde nuestra concepción, la visión del desarrollo debe ser integral, porque no es sustentable una visión meramente económica.

Para alcanzarlo se deberá realizar un abordaje multidimensional que incorpore aspectos sociales, de salud, vivienda, educación, etc., de acuerdo con las necesidades de cada territorio; las políticas, impulsando procesos participativos y legítimos, consensuados por la población; las ambientales, planteando un uso sustentable de los recursos y de equilibrio con el medio ambiente; y las culturales, atendiendo especialmente la identidad y diversidad que existe en las comunidades locales y regionales, entre los más relevantes.

A través de nuestra experiencia identificamos, entre otras, algunas de las siguientes precondiciones territoriales favorables para este tipo de procesos:

- Existencia de liderazgos, de referentes políticos y/o institucionales (intendentes, municipios, universidades, cooperativas, organizaciones representativas de la sociedad civil, otros);
- Comunidades con una fuerte identidad local o regional, ligada normalmente a hechos históricos y/o a raíces culturales comunes;
- Experiencias de formas de organización y participación comunitaria que hayan favorecido la generación de conocimientos y nuevas capacidades;
- Existencia de una sentida necesidad de generación de mayor riqueza y trabajo;
- Comunidades con una marcada preocupación por el futuro de las nuevas generaciones y su permanencia en el territorio.
- Articulación de los efectos de la globli-

zación a los contextos locales y regionales, buscando la manera de capitalizarlos en función de los propios fines de desarrollo.

2. Las experiencias desarrolladas

1. Caso “Adesur” Ente de Desarrollo de la Provincia de Córdoba.

La primera experiencia de nuestra participación conjunta se inicia en 1997 con una asesoría específica a la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba “ADESUR”, consistente en la internacionalización de la misma, a través de la realización de una misión a la Región del Veneto, Italia, con todos los actores claves del territorio.

Adesur representó una experiencia única de esta naturaleza en la Argentina, involucrando a 48 Municipios de 9 Departamentos del centro y sur de la provincia de Córdoba y a la Universidad Nacional de Río Cuarto, siendo esta última la Secretaría Técnica de la Asociación, y abarcando un territorio de aproximadamente 7.000.000 de hectáreas, con 400.000 habitantes.

El Plan Director de esta Asociación y los Programas y Proyectos específicos para el desarrollo de la misma fueron presentados a las autoridades italianas y de esta misión surgió un vínculo de cooperación e intercambio que se extendió luego por 14 años y tuvo su máxima expresión en el Proyecto de Cooperación Descentralizada “**SALTO**” – Sviluppo e Animazione Locale del Territorio per l'Occupazione – (Desarrollo y Promoción Local del Territorio para el Empleo) que se desarrolló entre octubre de 2007 y noviembre de 2010, para la provincia de Córdoba, en dos sectores estratégicos: el Agroalimentario para el Sur y el Metal-mecánico para el Centro de Córdoba, respectivamente, financiado por el Ministerio del Trabajo de Italia y coordinado por la provincia de Padova.

2. Caso la Región Capital en la Provincia de Buenos Aires.

La segunda experiencia, cronológicamente hablando, se extiende entre enero de 1998 a mayo de 1999, en donde desempeñamos el rol de coordinador general (Ing. Manuel González) y sub-coordinador (Lic. Pablo Checura) del Proyecto de Naciones Unidas “**Arg/95/013 Fortalecimiento de la Secretaría de Asuntos Municipales e Ins-**

titucionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”, en donde uno de los proyectos principales fue la realización del Estudio Exploratorio y la determinación de las Ventajas Comparativas y Competitivas de la Región Capital de la Provincia de Buenos Aires, conformada por los Municipios de La Plata, Berisso y Ensenada.

3. Ente Inter Municipal para la Transformación Regional (ENINTRE) del Sur de la Provincia de Córdoba.

El ENINTRE fue conformado en el año 2000, por 15 municipios y 6 comunas del Departamento Río Cuarto de la mencionada provincia, en el marco del “Acuerdo económico-financiero y fiscal



El enfoque de una visión estratégica de la planificación de la Región Capital se abordó creando un nuevo escenario de desarrollo regional, en donde predominara la cohesión social, económica y territorial; la cooperación interjurisdiccional para concebir y gestionar el desarrollo; la necesaria coordinación entre políticas económicas y sociales; la complementariedad de acciones; y la articulación de procedimientos técnico-jurídicos de planeamiento territorial y ambiental. Todo ello instalando un proceso participativo y responsable de resolución de conflictos y creando el marco jurídico-institucional que permita a la región transformarse a sí misma.

Por último, elaborado el nuevo escenario y como un importante aporte del proyecto para la toma de decisiones de la alta gerencia pública Municipal, se diseñó, montó y puso en funcionamiento el Centro de Documentación e Información para la Gestión Municipal CDI, de la provincia de Buenos Aires, centro con diferentes universos de información sobre experiencias exitosas a nivel regional, provincial nacional e internacional de aspectos relevantes de la gestión Municipal.

entre la provincia de Córdoba con municipios y comunas para el fortalecimiento sustentable del régimen municipal y comunal” (“**Pacto de Saneamiento**”).

4. Las Microregiones de las Provincias de Entre Ríos y de Corrientes.

Para la conformación de las microrregiones definimos tres ejes centrales de trabajo:

a) El asociativismo y la complementariedad municipal, y en conjunto pensar una estrategia común para la región.

b) La generación de confianza mutua entre los diversos actores, la coordinación de iniciativas y emprendimientos públicos, privados y sociales, y la cogestión —o gestión conjunta— de las mismas.

c) La internacionalización de la microrregión y su proyección internacional.

Para cada eje de trabajo elaboramos una serie de

instrumentos prácticos, ordenanzas municipales, programas de cooperación, entre otros, que se encuentran a disposición de las regiones interesadas en aplicar la experiencia. Entre los resultados más relevantes alcanzados en cada experiencia podemos mencionar los siguientes:

4.1 Microrregión Sur de Entre Ríos.

Conformación de la Microrregión; Gestión y Coordinación de Programas de Capacitación Microrregional; Articulación de Políticas Conjuntas; Definición de la Imagen Institucional; Creación del Sitio Web y elaboración de Catálogos Gráficos y Multimedia; creación del Circuito Pueblos del Sur Turismo rural y agroturismo; Intercambio Cultural de Ciudades (recitales, eventos artísticos); Misión Internacional a la Región del Veneto-Italia (intendentes, funcionarios empresarios. 2004); Ganadores del Mejor Stand Institucional como Microrregión en la Expo Gualeguaychu 2005; Recepción de varias delegaciones internacionales del Veneto a la Microrregión (intendentes, autoridades provinciales, empresarios, centros de formación laboral. 2005); Conformación de la Asociación Veneta de la Microrregión Sur de Entre Ríos; Trabajo conjunto de las Agencias de Desarrollo de Larroque y Urdinarrain, en un Ente único para la Microrregión; Creación de la Base Única de Datos Empresariales de la Microrregión y Convenio Marco con IRAM para certificación de Calidad; Inversión de Empresas Venetas en la Microrregión: AGREX-Cooperativa Agrícola Ganadera de Urdinarrain, Molino Harinero de última tecnología, 2007; y Premio a la **“Experiencia Extra Comunitaria”** a la Microrregión: Feria Dire & Fare (Decir y Hacer) ANCI Asociación Nacional de Comunas Italianas de la Región Veneto, Vicenza-Italia 2008.

4.2 Microrregión Río Santa Lucía, Provincia de Corrientes

Creación de la Microrregión; Elaboración de su Marketing Territorial (Nombre, Imagen Institucional, Página Web de la MR, etc.); Diseño de políticas conjuntas microrregionales (Tribunal de Faltas microrregional, políticas activas de desarrollo productivo, calidad microrregional, entre otras); Creación de la Agencia de Desarrollo Productivo Río Santa Lucía, Asociación Civil público-privada de alcance regional, hoy AGENPRO, que ha alcanzado un sólido prestigio en la región y en la provincia; Diseño y sistematización del Banco de Proyectos de la MR; Primera Misión Internacional

Comercial Microrregional a Porto Alegre, a la XXV Expo AGAS, como inicio del proceso de internacionalización de la MR; Sede de las Segundas Jornadas Federales de Gestión Ambiental y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos y Rurales, Federación Argentina de Municipios (FAM), **“La problemática de los RSU y Rurales”**, Goya 2006; Gestiones para la incorporación de la MR a la Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables; Aprobación y ejecución del Proyecto Integral de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la MR (generación de empleo y fortalecimiento institucional) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

5. Desarrollo de la Región del Golfo San Jorge Comodoro Rivadavia, Chubut.

En el marco de la convocatoria a la presentación de proyectos para la cooperación descentralizada 2011-2012 Francia-Argentina, en el rubro cooperación económica, el municipio de Comodoro Rivadavia, a través de su Ente Autárquico Agencia Comodoro Conocimiento y el consorcio Municipal Francés Brest métropole océane, a través del Tecnopolo Brest Iroise, presentaron el Proyecto de Creación de un Polo de Excelencia Marítimo en Comodoro Rivadavia, sustentado en la exitosa experiencia del Polo Francés. El Proyecto fue aprobado por ambas cancillerías en agosto del presente año e inició su actividad formal en el mes de octubre de 2011, con una misión oficial a Brest de las autoridades del Municipio de CR, la Universidad Nacional San Juan Bosco de la Patagonia, la Fundación Pro-Chubut, la Asociación de Pymes del Golfo San Jorge, empresarios locales y los autores de este artículo en su condición de asesores de la Agencia Comodoro Conocimiento. Las actividades contempladas en el proyecto tienden a consolidar la estrategia de diversificación productiva diseñada por Comodoro Rivadavia, destinada a la generación de un Polo de competitividad marítima en CR, basado en la amplia experiencia internacional de Brest en esta temática.

3. Las microrregiones y la cooperación descentralizada

Como hemos mencionado, se ha impulsado en las últimas dos décadas una serie de proyectos internacionales entre países europeos y microrregiones de Argentina en el marco de la cooperación descentralizada, destacando el papel de los

gobiernos locales asociados como actores internacionales para promover el desarrollo territorial.

Desde una perspectiva conceptual, la cooperación descentralizada, como instrumento para el desarrollo, se articula con un modelo más igualitario de relación donde se privilegia la naturaleza del acuerdo (contrato o alianza) entre socios.

En muchos casos, se reconoce la asimetría de la relación pero se fortalece la visión relacional de igual a igual, aunque las partes posean capacidades y demandas muy diferentes.

De este modo se dota a la cooperación de la legitimidad de actuar con el fin de un interés o beneficio mutuo, que puede también ser de naturaleza económica.

Lo que importa en este contexto son los resultados y los impactos, tanto sobre las mejoras en las instituciones, como en las condiciones de vida de los individuos.

Estas figuras han generado importantes oportunidades para municipios que, como en el ejemplo de la Microrregión del Sur de Entre Ríos, por su escala, no hubieran podido entrar en las agendas de los Estados Nacionales en materia de cooperación bilateral.

4. Las Microrregiones y la Cooperación Transfronteriza

La cooperación transfronteriza refiere a las experiencias de cooperación entre autoridades locales y gobiernos intermedios a través de una frontera.

Por consiguiente, la cooperación transfronteriza puede ser definida como *“una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales”* (Perkmann, 2003), que permite la participación conjunta y en red de los actores públicos y privados del territorio en ambos lados de la frontera.

“La cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad como si la frontera no existiese” (Conde Martínez, 2001).

La cooperación transfronteriza, en los últimos veinte años, se ha difundido de forma significativa en el mundo (Perkmann y Sum, 2002), como consecuencia de una serie de eventos y procesos que han favorecido su desarrollo. Un nuevo marco político institucional creado a partir de UNASUR y de la recientemente creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), ha generado un despertar de nuevas potencialidades de integración, en un escenario latinoamericano donde la Cooperación Transfronteriza tiene orígenes diversos y obedece a dinámicas económicas, sociales y políticas diferenciadas.

La distinción obvia corresponde a las experiencias registradas en la Unión Europea, que se desarrollan acotadas por el propio proyecto comunitario, donde la concepción de frontera de un proyecto supranacional busca construir una comunidad de países y no solo un acuerdo comercial (Enríquez, 2006).

La búsqueda de la gestión asociada de los territorios, en el caso de la Cooperación Transfronteriza, se sitúa en su modalidad más amplia, ya que incluye aquellos comprendidos en estados nacionales diferentes.

Las Microrregiones internacionales representan una oportunidad de consolidar procesos de Cooperación Transfronteriza y, en este sentido, el equipo de trabajo que integran los autores de este artículo se encuentra consolidando algunas dinámicas en la frontera de Uruguay, Argentina y Brasil.

5. Reflexiones finales

Nuestra experiencia de internacionalización de la microrregión con viajes de estudio de actores clave (autoridades locales, empresarios, autoridades educativas, etc.) a regiones exitosas del mundo en modelos de microempresas, como la Región del Veneto en el norte de Italia, o en polos de de-

sarrollo, como el Polo del Mar en Brest, han sido altamente positivas, permitiendo observar las potencialidades de los modelos asociativos con alto desarrollo en conceptos de igualdad y equidad.

Como está estudiado, los modelos asociativos que, en casos como el del Modelo del nordeste Italiano, la asociación de Municipios Brest Métropole Océane de la Región Bretaña de Francia, o de regiones transfronterizas europeas de Austria, Suiza, o Alemania, donde los sistemas territoriales de innovación, la cooperación empresarial, el desarrollo de competencias o capacidades laborales, empresariales y territoriales, la gestión empresarial y tecnológica, y la formación de los

recursos humanos según los requerimientos de los diferentes perfiles productivos territoriales, ha dotado de progreso y desarrollo local sustentable a las comunidades que los habitan.

Nuestra experiencia ha demostrado que es posible crear una nueva organización productiva que complemente los tradicionales enfoques sectoriales y de carácter generalista, con una creciente valorización de los entornos territoriales.

Esto ha posibilitado a diversas microrregiones crear condiciones locales favorables para la incorporación de innovaciones productivas y generación de empleo. 

Bibliografía

Altschuler, Bárbara; Checura, Pablo; González, Manuel, "Informe Integral de Gestión, Microrregión Sur Entrerriana", Instituto Federal de Acción Municipal, Gobierno de provincia de Entre Ríos, Mayo – Diciembre 2004.

Altschuler, Bárbara, "Situación actual de los municipios argentinos en cuanto al desarrollo económico local y la economía social". Primer Encuentro del Foro Federal de Investigadores y docentes, MDS, 2004.

Arocena, José, El desarrollo local: un desafío contemporáneo, Montevideo, Taurus-Universidad Católica del Uruguay, 2002.

Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba, "Plan Director Aportes y Modificaciones para su Versión Definitiva", Universidad Nacional de Río Cuarto, Abril de 1997.

AAVV, "Ciudades y Gobiernos Locales unidos. Documento de posición de CGUL sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales", Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional de CGUL, Barcelona, 2009.

Comité de las Regiones, "Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel", Bruselas, (2009/C 211/01).

González, Manuel E. y Checura Pablo E., Informe Final Proyecto Arg./95/013, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Ministerio de Gobierno, Secretaría de Asuntos Municipales, Provincia de Buenos Aires. Mayo de 1999.

González, Manuel Eugenio, Experto Principal en Proyectos de Inversión del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DTCD) de Naciones Unidas: Informe Final Proyecto MEX/82/002 Asesoría y Capacitación en Planificación Económica y Social del Territorio, en el Marco del Sistema Nacional de Planificación Democrática, México 1985.

Grimson, Alejandro, Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur, en: Daniel Mato (ed.), "Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2", Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

Iturburu, Mónica, "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino", en: Cooperación Intermunicipal en Argentina. INAP-Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Morales Barragan, Federico, "Cooperación Transfronteriza, consideraciones para su estudio." Ponencia Evento Pueblos y Fronteras, San Cristóbal de las Casas UNAM, México, 2011.

- Stiglitz, Joseph. E., "La economía del sector público", Barcelona, Antoni Bosch, 2000.

Vázquez Barquero, A. "Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo regional", en: Investigaciones Regionales, N° 11, Madrid, 2007.



Aportes a una política del transporte

por Orlando O. Marchini

1. Situación global de los transportes

De los múltiples aspectos del transporte, hay en la actual circunstancia dos que, sin poder considerárseles como componentes internos de aquel dominio, revelan, sin embargo, mejor que ningún otro, el estado de la situación de esa actividad.

Uno de ellos es el estado de desorientación, de perplejidad de los gobernantes ante los problemas que genera el transporte. Ciertamente es que se ha ensayado una variedad más o menos numerosa de soluciones; pero, sea ya por el carácter parcial de ellas, esto es, tomar cada medio de transporte independiente de los otros, o por la incoherencia y contradicción de esas soluciones parciales; sea probablemente por causas más fundamentales, lo cierto es que todas ellas no sólo no han solucionado esos problemas, sino que éstos han seguido un proceso de agravamiento.

El otro aspecto es el estado de inquietud, el sentimiento de frustración, el estado de insatisfacción que por el funcionamiento del transporte y de la circulación se nota en los componentes -individuos y grupos- de la sociedad. Así, se observa que los usuarios, los que lo necesitan y lo utilizan, no los que lo realizan, acusan al transporte por el desorden que hay en su dominio, por la escasa productividad respecto a otros dominios, la incoherencia entre los distintos medios de transporte, el déficit directo e indirecto de las empresas y que ellos, a través del Estado, deben cubrir;

la inseguridad, los accidentes y las muertes que ocasiona; las congestiones excesivamente molestas; la creciente y dañina contaminación del aire; los ruidos intensos y continuos; la distribución del equilibrio ecológico; el despilfarro de energía, etc.

Este estado de insatisfacción, de frustración, es muy inquietante y peligroso pues está transformándose en un estado de resistencia de los habitantes ante ciertas medidas que toman los gobernantes.

Esta situación no debe ser tomada superficialmente; por el contrario, es reveladora de una situación de crisis que los estudiosos de las diversas disciplinas y los gobernantes deben investigar a profundidad y poner en ejecución soluciones acordes con ellas.

Precisamente los dos aspectos esbozados -la insatisfacción de la sociedad y la pluralidad de soluciones, reflejo este de la desorientación y perplejidad de las autoridades- son índices reveladores de que los problemas de transporte están en un callejón sin salida o están mal planteados. V. Bodson -que fuera presidente de la Comisión de Transporte de la Comunidad Económica Europea- al tratar estos problemas hacía la siguiente reflexión:

"¿Nos encaminamos hacia un porvenir muy som-

brío en el cual nuestro desarrollo será bloqueado por nuestra falta de dominio de los fenómenos de transporte, símbolo e instrumento, no obstante, del progreso de nuestras sociedades?

¿Vendrá el día en que el atascamiento de nuestras ciudades o la inseguridad de nuestras rutas se tornarán intolerables?

¿Un día, en que, como el aprendiz de brujo, nos encontraremos aplastados por los flujos que hemos desencadenado y estimulado?

Pienso que estamos ante uno de los desafíos más importantes del mundo actual: el reto del transporte. ¿Sabremos afrontarlo, solucionarlo y contener este oleaje, puesto que el volumen creciente parece ser impuesto por el mismo desarrollo?"

Esta situación mirada desde otro punto de vista, presenta aspectos positivos, pues es el reflejo de una toma de conciencia, en casi todos los niveles, de la importancia de los valores, de la urgencia de adoptar medidas eficaces de protección del medio ambiente. Se explica, con esta toma de conciencia, el nacimiento de un proceso de planteamiento de los transportes diferente del clásico.

2. Algunos aspectos y vistas

1. El hecho de que las infraestructuras constituyan uno de los elementos básicos de todo ordenamiento espacial (creación de nuevas ciudades, ubicación de zonas industriales, desarrollo de las distintas regiones, etc.) determinó que aparecieran como el medio insustituible para realizar ciertas finalidades de planeamiento urbano y territorial, y que fueran consideradas como el instrumento privilegiado del ordenamiento espacial.

Concordante con esta concepción, en los países más desarrollados se efectuó en todo este siglo una acción intensa en el dominio de los transportes. Una acción semejante, pero de menor intensidad y amplitud, se tomó en los países de menor desarrollo.

Es evidente, sin embargo, que en estos últimos años, principalmente en los países más desarrollados y en especial en las grandes ciudades de todo el mundo, los transportes -destinados a dominar las distancias y hacer más fácilmente accesibles las comunicaciones- aparecen como uno

de los grandes devoradores del espacio. Las infraestructuras de los transportes utilizan entre el 15 y el 40 por ciento del suelo urbano, llegando en ciertas zonas al 70 por ciento.

Este efecto de las infraestructuras del transporte sobre el espacio no es el único; produce, además, variaciones grandes de precio en las zonas cercanas a ellas y modifica el uso del suelo. Por otra parte, la circulación de los diversos medios de transporte altera la calidad del espacio -desmejorándolo- debido a efectos que, como las emanaciones, los ruidos, los olores, son dañinos al hombre. Esto es, si por un lado, los transportes hacen permeable y dominable el espacio, por otro, su utilización intensa y creciente, sin medida, limita la utilización del espacio posible.

Los aspectos de la relación espacio-transporte conforman un conjunto complicado y de mucha complejidad que toma diferentes formas según el lugar y el tiempo que se consideren.



Ese conjunto es estructuralmente distinto y desempeña funciones diferentes según se trate de un país desarrollado, en desarrollo, subdesarrollado. Aún en un mismo país no es uniforme; su estructura varía según se trate de espacios rurales o espacios urbanos, por el contrario, son de difícil resolución. La observación del aspecto tiempo de la relación espacio-transporte señala que el espacio

urbano dedicado al transporte presenta una utilización no uniforme en las diversas horas del día y en los distintos días de la semana; por el contrario, presenta variaciones de gran magnitud.

Así, las infraestructuras de transporte están saturadas en las horas pico de los días laborables y relativamente vacías en las restantes horas y en los días festivos.

Por su parte, en el espacio regional las grandes vías de circulación están colmadas en las épocas veraniegas y días festivos y poco utilizadas en las otras épocas. Esta complejidad de la relación espacio-transporte proviene, en parte, del enorme crecimiento de la población y del considerable aumento del desplazamiento de los individuos, consecuencia esta, en última instancia, de la estructura del espacio y de la forma de vida de las sociedades del mundo actual.

La gran tecnificación ha transformado radicalmente en forma cuantitativa y cualitativa la producción y ha llevado consigo la diferenciación de las actividades de trabajo, de residencia, de distracción y de juego, generando, por un lado, una determinada estructura de los espacios urbano y regional, y por otro lado, desplazamientos individuales cada vez más numerosos. No solo ha crecido el número de viajes sino que ha aumentado la longitud del recorrido.

2. El espacio urbano es el lugar de encuentro de los diferentes grupos que componen la sociedad; grupos ligados directamente a la actividad económica y a las actividades no económicas tan indispensables estas como aquella para la vida del hombre y de la sociedad.

Esta pluralidad de grupos y sus luchas se refleja en los transportes a través de la preferencia dada a los diferentes medios (coches particulares, transporte público) como así también en la distribución de los recursos que la sociedad determina para el transporte y, dentro de este, la repartición entre los distintos sistemas de transporte.

3. La motorización de los medios de transporte posibilita recorrer en pocos minutos lo que

antes requería horas, pero la organización social de la producción y su derivada, la gran concentración urbana, obliga al individuo a emplear más tiempo hoy que ayer para ir a los lugares de trabajo, de distracción, de juego, de compras, de enseñanza, etc.

4. La saturación del terreno adjudicado a los transportes, otro de los aspectos de la situación actual, ha ocasionado una degradación progresiva de las condiciones de circulación. La decisión de los poderes públicos de lograr un nivel de desplazamiento que satisfaga un determinado confort, aceptable socialmente, los ha llevado a construir grandes vías de circulación; pero en las grandes urbes esas autopistas han tenido, paradójicamente, efectos contrarios: reforzar la degradación.

En efecto, en los momentos inmediatos a la apertura facilita la circulación de los automóviles; esta facilidad incita a utilizar intensamente el automóvil lo que ocasiona, luego, la saturación de su capacidad de circulación. Los ruidos y la contaminación ambiental sobrepasan los niveles admisibles; así, esa facilidad de circulación se transforma, al cabo de un tiempo, en degradación no solo de la circulación, sino -lo que es más grave- de la situación general.

5. Otro aspecto que hay que tener muy en cuenta al estudiar los fenómenos de la relación espacio-transporte, es el que se refiere a los gastos que ocasionan las obras viales y cómo estos se distribuyen entre los distintos grupos de la sociedad. Actualmente, los usuarios directos de las infraestructuras, propietarios de automóviles, camiones, etc., soportan en poca proporción esos gastos. El complemento del costo -que no es nada despreciable- es soportado por toda la sociedad.

El precio pagado para la efectivización de la actividad de transporte tiende, cada día más, a tomar una forma indirecta, sea por el hecho de que el Estado tome a su cargo la construcción y el mantenimiento de ciertas infraestructuras, sea por el giro de subvenciones para el equipamiento y el equilibrio financiero de empresas de transporte.

6. Las modificaciones del género de vida debidas al crecimiento de los desplazamientos son otra de las consecuencias que soportan las distintas sociedades. Esto presenta varias facetas; una de ellas -de suma importancia- se refiere

a los efectos de aquel crecimiento sobre el contorno físico en la forma del aumento de los ruidos, de las emanaciones, de los olores, etc., que están sobrepasando el nivel tolerable para el hombre.



Otra de las derivaciones es de orden social-financiero; se refiere a las consecuencias sociales que tiene la creciente asignación de recursos financieros dedicados a la actividad de transporte. Debido a lo limitado de la capacidad financiera que tiene cada sociedad, toda mejora en los transportes (sea en la infraestructura, sea en los medios de transporte) puede contabilizarse en escuelas, hospitales, centros culturales, etc., no realizados.

Esta serie de aspectos, que puede completarse con otros no menos interesantes, muestra no solo lo complicado del fenómeno sino, también, las íntimas relaciones del transporte con los otros elementos constituyentes de la sociedad. Revelan, por otra parte, con toda evidencia, que el transporte no es una actividad que tenga un fin en sí, sino que es un medio, un instrumento -sin duda necesario e indispensable-, para la realización de las distintas actividades humanas.

Esta comprobación del rol del transporte lleva a la afirmación de que el transporte no debe ni puede ser considerado como un simple y solo desplazamiento de personas y de cosas, sino como una actividad -indispensable, sin duda- dependiente de la estructura de la sociedad de la que es elemento integrante.

Esto significa que el transporte no debe ni tiene que ser pensado -ni sus problemas resueltos- como un sistema autónomo que tendría objetivos independientes del conjunto social, sino que

deben ser repensados dentro de esa totalidad que es la sociedad.

Esta concepción lleva, indefectiblemente, a una apertura de los estudios de transporte a disciplinas distintas que a las solas de ingeniería y de economía como sucede actualmente; por otra parte y en lo que respecta a las tomas de decisión, también parece conveniente hacer intervenir a los diferentes grupos comprendidos por las obras a realizar.

Ante la evidencia de que las solas soluciones técnicas y económicas son incapaces de resolver los problemas generados por la actividad de transporte, se tornan necesario pensar nuevas concepciones del ordenamiento urbano y territorial en las cuales el transporte desempeñe un papel de no tanta importancia como hoy. Entre ellas puede tener cabida una concepción del mundo con menos desplazamiento, donde las preocupaciones de calidad se impongan a las de cantidad.

Una tal concepción sólo puede tener realidad si existe una mejor adecuación de los sistemas de transporte a las necesidades de desplazamiento teniendo en cuenta que los individuos y grupos humanos tienen necesidades de desplazamientos distintos y variables según los diversos momentos del tiempo y las distintas actividades.

*Hay que considerar
inexorablemente estas
necesidades a través de una
investigación del espacio
concebido no sólo como soporte
de las actividades económicas,
sino -y por sobre todas
las cosas- como cuadro
de la vida humana.*

Hemos llegado a una situación y a un momento histórico que torna indispensable buscar soluciones que sean compatibles social y políticamente con los modos de vida que propenden cada vez más a la elevación del hombre. Importa para ello tomar una acción totalizadora e integradora del ordenamiento espacial, a la vez rural y urbano, que desemboque en una política que no sea simplemente de planes de desarrollo de los grandes ejes ruteros y ferroviarios, sino en la determina-

ción de finalidades más elevadas. Determinadas, éstas, queda por investigar, y hallar, los medios disponibles para concretarlas.

La situación de la actual circunstancia indica que los procedimientos clásicos de transporte basados únicamente en la eficacia técnica y económica, la demanda de transporte y la noción de ganancia no son más los únicos elementos guías de la decisión. Estos criterios son ahora **"confrontados"** -como exponen los investigadores de transporte de la O.C.D.E. (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico)- con las necesidades sociales, económicas, visuales del ciudadano; esto es, el desplazamiento, personal, la accesibilidad a las actividades, el confort y el placer, el aire puro, los espacios verdes, los sitios agradables, la protección del medio ambiente y la diversidad del espacio urbano.

Este punto de vista tiende a la convicción cada vez más afirmada de que los transportes no son un fin en-sí, sino un medio de mejorar las condiciones de la vida urbana. La finalidad de una política de transporte no es, por consiguiente, sólo la de transportar los usuarios, sino con mayor preferencia, la de elevar la calidad del espacio y acrecentar el bienestar de sus habitantes.

Tal problemática requiere, por un lado, una investigación profunda de las relaciones que existen entre el transporte y el espacio; estudios estos, aún en estado embrionario.

Por otra parte -como claramente lo expresan los referidos investigadores de la O.C.D.E., con criterio que también fue adoptado por el Sexto Symposium de la Conferencia Europea de los Ministros de Transporte (CEMAT) de fines de 1975- dado que *"las contradicciones de los transportes son la manifestación de contradicciones más fundamentales engendradas por el tipo de la organización social -es necesario que los procedimientos de solución puestos en vigor no se reduzcan a confrontar los puntos de vista de expertos de diferentes horizontes. Es indispensable que estos se realicen con los usuarios y desemboquen en la puesta en marcha de soluciones en función de criterios sociales y no sólo técnicos. Esta puede ser la única solución para mantener un cuadro de vida aceptable al conjunto de la población"*.

En nuestro país donde los problemas de transporte son apremiantes, lo son no obstante, de índole distinta a los de los países más desarrollados, lo sensato es ubicarlos y plantearlos dentro de la perspectiva esbozada precedentemente, pues, es la de mayor franquía al futuro y que es la que están tratando de poner a punto los países de mayor desarrollo. Lo insensato -como parecen indicar el plan de autopistas iniciado hace unos años en la ciudad de Buenos Aires, y, ciertos proyectos en materia de ferrocarriles es entregarse a imitar, mejor dicho, mal imitar lo que aquellos países tentaron realizar 30 - 40 años atrás, y que precisamente, los llevó a la grave situación actual de la cual están tratando, desesperadamente, de salir. 



⁽¹⁾ Bodson, V., *Les perspectives de développement de la politique commune des transports*, Revue Transports No. 153 - Juillet-Août 1970 - Paris 1970, pág. 325. *La Planification des transports urbains*, Paris, 1964.

⁽²⁾ O.C.D.E.



Normativa urbanística: un enfoque de acción local

por Elba L. Rodríguez ⁽¹⁾

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”.

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 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:

1. Las limitaciones al dominio de la propiedad privada de los bienes inmuebles (terrenos y edificios), y
2. 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.

1. 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"** ; 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.

Es importante señalar las diferencias entre las restricciones impuestas por razones de vecindad que legisla el Código Civil y 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. La ejecutoriedad también es inmediata por ser ejercicio del poder de policía que no requiere vía judicial. Por otra parte, son im-

prescriptibles, 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 público, 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.

2. 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"*.

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.

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 significativas del planeamiento urbano pues intervie-

ne 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.

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 difícil- 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.

3. 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 com-

pletamiento 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 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"**, 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. Tan diferente de los grandes conjuntos que han **"nacido de golpe"** como señala Alexander Misterlich.

4. 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 determinación 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? Menciono algunos que resultan de utilidad, comunes 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.

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 incluidas 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 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:

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

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.

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 solo 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 2º.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 2º.a).

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

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

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

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

5. 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 contempladas de antemano por su singularidad aparente.

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 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

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.

6. Normas especiales: ejemplos sugeridos

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

7. 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 condicio-

nes 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. 



⁽¹⁾ Reinhold, A., *Bases para la implementación de un sistema legal y de gestión para el ordenamiento territorial*, Buenos Aires, 1977.

⁽²⁾ Bielsa, R. A., *Derecho Administrativo*, citado por Berçaitz, M. A., en *Problemas jurídicos del urbanismo: restricciones, servidumbres, expropiación, remedios administrativos, remedios jurisdiccionales, legislación local*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1972.

⁽³⁾ 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".

⁽⁴⁾ Berçaitz, M. A., *Problemas jurídicos del urbanismo*.

⁽⁵⁾ Gombrich, E. H., *The beauty of old towns*, Cambridge, Mass. 1960.

⁽⁶⁾ "Tesis sobre el futuro de la ciudad", Alianza Editorial, 1977.



Equipamiento comunitario en áreas urbanas

por Elba L. Rodríguez

Llamamos Equipamiento Comunitario al conjunto de instalaciones y servicios que permiten desarrollar actividades comunitarias básicas para una población dada: educación, salud, comercio, recreación, cultura.

En la mayoría de las ciudades (cuando no han sido planificadas) es habitual que los elementos de equipamiento comunitario aparezcan en forma más o menos espontánea a medida que la demanda con respecto a los mismos se hace más intensa.

También puede ocurrir que el crecimiento poblacional supere las posibilidades de expansión de los servicios, o bien que en ciertos casos se produzca un sobre-equipamiento de alguno de ellos.

De allí que surja la necesidad de contar con algunos parámetros o estándares como base para el dimensionamiento de estos usos del suelo, generalmente puntuales y con ciertas características particulares de localización y agrupamiento.

Estos estándares han sido definidos como **“un sistema de regulaciones para ordenar el medio físico espacial de los asentamientos humanos, el cual provee una base normativa para la localización de los elementos de esos equipamientos”**.

Estos estándares no se pueden pensar como óptimos y permanentes, muy difíciles de obtener y de adaptar a los cambios de las aglomeraciones y su población, sino que es más conveniente intentar una escala de estándares obtenidos en etapas sucesivas para cada comunidad en los diferentes períodos de su desarrollo.

1. Identificación de los equipamientos

Los rubros que se consideran habitualmente son los siguientes:

Comercio y servicios:	Comercio minorista (básico y complementario) Servicios comerciales y personales
Educación:	Preescolar Primario Secundario
Sanidad:	Unidades periféricas Centros de internación
Recreación:	Espacios verdes libres Equipamiento deportivo-recreativo
Socio-cultural:	Guardería Centro comunitario Biblioteca Cines y otras amenidades Culto
Gobierno y administración:	Administración pública Comunicaciones (correo, teléfonos) Finanzas y administración privada Seguridad (policía, bomberos)

En el presente artículo incluimos solamente los cuatro primeros, que son los elementales para el funcionamiento de cualquier aglomeración.

Deben tenerse en cuenta los aspectos referidos a: cuándo se provee un equipamiento, dónde se localiza y en cuánto se dimensiona.

La respuesta a estos tres interrogantes está dada por:

La provisión del equipamiento: lugares o unidades provistas por cantidad de población.

La accesibilidad: relación entre la localización del elemento y la distribución de población que accede al mismo.

El dimensionamiento del espacio físico necesario para desarrollar la actividad de un equipamiento dado.

2. Provisión del equipamiento

Está condicionada en gran medida por el umbral de población que justifique su instalación tanto en el aspecto funcional como en el económico. No obstante, en algunas áreas alejadas y centros rurales es necesario proveer un cierto número de equipamientos (negocios, capilla, mínimo servicio de salud y escuela primaria) por pequeña que sea la población.

Los umbrales mencionados no son iguales para todas las funciones analizadas y a su vez hay variaciones en el grado o nivel del equipamiento o servicio a suministrar. Debe tenerse en cuenta que estos umbrales pueden constituir barrios o vecindarios que formen parte de una aglomeración mayor.

Se ha considerado un umbral mínimo de 500 familias; más allá de las 10 mil familias la complejidad de los equipamientos y servicios es tal que excede el alcance de esta propuesta.

Es necesario también incorporar la variable de la densidad, que define los distintos tipos de tejido urbano y de ocupación del suelo, todo lo cual varía los radios de captación y a su vez los costos de localización, incidiendo notablemente en la elección de la solución más adecuada.

Adoptamos la densidad bruta –relación entre la

población de un área y la superficie de la misma, incluidas las calles– lo que da las siguientes relaciones:

Tipo de vivienda	densidad hab./Ha.
* Individual aislada o apareada (1 lote)	100
* Individual en hilera (1/2 lote ó 2 plantas)	200
* Colectiva 3 a 5 plantas	600/800

3. Accesibilidad

La accesibilidad de los equipamientos depende directamente de la relación de su ubicación con los sectores de vivienda a los cuales sirve o abastece. Para que estos servicios sean suficientes, la accesibilidad debe estar dada por un radio de captación óptimo que se establece para cada uno de ellos y que también se relaciona con la periodicidad de la frecuentación.

En principio, la relación entre el radio (distancia) y el área servida es:

Para r (en m.)	Área de captación (Has)
300	20
500	50
700	100
1.000	200
2.000	800

4. Dimensionamiento

El dimensionamiento de los equipamientos o servicios al cual se llega como valor final es el correspondiente a las áreas requeridas para su localización.

Estas áreas se expresan en superficies cubiertas para los edificios y en superficies libres para espacios libres y estacionamiento cuando sea necesario.

Ambas representan la reserva de terrenos a prever en los planes, zonificaciones y proyectos, y pueden ser traducidas a costos.

Los índices que se presentan en este artículo corresponden a la investigación que ha dado lugar a la publicación del libro de referencia.

1. Equipamiento comercial.

El equipamiento comercial minorista es el que proporciona el abastecimiento mínimo necesario para la población permanente de una aglomeración; en líneas generales, comprende la venta de artículos diversos y la prestación de algunos servicios comerciales y personales.

Tomando en cuenta la amplia gama de rubros que integran este equipamiento, lo hemos dividido en dos grandes grupos o niveles que denominamos básico y complementario.

El primer nivel comprende aquellos rubros que son esenciales para la vida cotidiana de cualquier aglomeración, en cambio el segundo nivel comprende aquellos rubros que son de frecuentación menos asidua y, por lo tanto, pueden tener una localización más alejada.

2. Comercio básico.

Incluye todos los rubros de alimentación y otros artículos y servicios de necesidad inmediata y cuya compra se efectúa habitualmente en el mismo vecindario en forma diaria o periódica (ej., farmacia, reparación de calzado, bicicletería, etc.).

La localización espontánea del comercio minorista, que responde fundamentalmente a la actividad privada, es a menudo dispersa, no concentrada, lo que produce una atomización del negocio individual mezclado con vivienda, como un uso complementario de ésta.

En algunos casos se van formando agrupamientos que definen pequeños centros vecinales que facilitan la accesibilidad de la población.

Se ha considerado un índice tentativo de $0,15 \text{ m}^2$ por habitante para el cálculo de superficie necesaria para este equipamiento, como una referencia para tener en cuenta al momento de planificar una zonificación de usos urbanos.

3. Comercio complementario

Comprende la exposición y venta de toda la gama de artículos que no son de consumo permanente e incluye también la prestación de servicios comerciales y profesionales de frecuentación periódica y ocasional.

Este tipo de locales de negocio comienza a apa-

recer espontáneamente en poblaciones o vecindarios que ya tienen un número considerable de habitantes que justifica económicamente su instalación; comienza a localizarse junto al comercio básico, con los cuales llega a conformar un agrupamiento a veces lineal o como pequeños centros cuando desborda las calles laterales del alineamiento original.

Se ha adoptado un índice estándar de $0,17 \text{ m}^2$ por habitante.

4. Educación.

El sistema educativo en nuestro país ha tenido algunos cambios en los últimos años. El esquema tradicional de nivel primario (7 años) con secundario (5 años) fue transformado en un esquema de nivel primario (5 años) con un nuevo nivel denominado "polimodal" (3 años) y un nivel secundario (4 años), y finalmente se volvió a dos niveles: primario (6 años) y secundario (6 años).

No ha cambiado la duración total, que es de 12 años para todo el ciclo educativo.



De esta manera, no es necesario alterar el cálculo del espacio físico requerido para cada alumno, sino variar los totales de superficies cubiertas y libres en función del número total de alumnos a incorporar.

En algunos casos, como en la provincia de Buenos Aires, el nivel pre-escolar se transformó en obligatorio y aquí también se ha dado la dualidad de que algunos establecimientos lo incorpo-

SÍNTESIS DE EQUIPAMIENTO

Actividad	N° de familias N° de habitantes Densidad bruta(*) Área bruta	500 2.000				1.000 4.000			
		100 20	200 10	360 5,5	600 3,3	100 40	200 20	360 11	600 6,6
COMERCIO	Superficies Totales de terrenos en m2.	600				2.560			
EDUCACION	Superficies Totales de terrenos en m2.	5.240				7.760			
SANIDAD	Superficies Totales de terrenos en m2.	150				1.300			
RECREACIÓN	Superficies Totales de terrenos en m2.	11.000				22.000			
SOCIOCULTURAL	Superficies Totales de terrenos en m2.	520				1.440			
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	Superficies Totales de terrenos en m2.	250				450			
Total equipamiento	Has.	1,8				3,5			

(*) DENSIDADES VARIABLES SEGÚN TIPOLOGÍA DE VIVIENDA. INCLUYE LA RED VIAL VECINAL.

raron como complemento de su nivel primario, y en otros casos fue incorporado en el último tramo de los jardines de infantes, con la respectiva adecuación de sus instalaciones.

Para todos los niveles se ha tomado en cuenta lo dispuesto en el Código Rector de Arquitectura Escolar del Ministerio Nacional de Educación.

El dimensionamiento de los edificios escolares debe contemplar algunas características que son propias de este equipamiento:

El doble turno escolar, que da como resultado un potencial del edificio igual al doble de los m² calculados por alumno.

La posibilidad de utilizar edificios de doble altura: planta baja y un piso alto para escuela primaria; y de triple altura: planta baja y dos pisos altos para nivel secundario.

En ambos casos el aprovechamiento del terreno se incrementa al tiempo que se reducen los costos. Como la población en edad escolar varía según las densidades de cada zona urbana, es recomendable que para las más altas densidades se prevea la dotación de doble número de aulas

para cada grado del nivel respectivo, y también en doble turno.

También es aconsejable que para los alumnos de menor edad se habiliten sólo las aulas situadas en planta baja, para evitar desplazamientos verticales de los niños más pequeños.

Para el nivel primario se adoptan: 6 m² de superficie cubierta y 9 m² libres por alumno; para el nivel secundario: 8 m² cubiertos y 10 m² libres por alumno.

5. Sanidad.

El equipamiento sanitario es el que cubre las necesidades de la población en cuanto a su atención médica. Esta se realiza a través de las tres modalidades operativas: visita, consulta e internación.

Visita: "Modalidad operativa que consiste en llevar prestaciones de salud junto al sujeto al cual están dirigidas en forma activa, programada o no; en este caso el agente efector se traslada hacia el sujeto receptor de las prestaciones".

Consulta: "...consiste en brindar prestaciones de salud mediante la concurrencia del sujeto al cual

están dirigidas, a un local destinado específicamente para ese fin y donde se encuentran el o los agentes efectores".

Internación: *"...consiste en realizar prestaciones de salud mediante cuidados de enfermería y asistencia médica a personas que por su estado físico o psíquico necesitan permanecer en cama".*

Cada una de estas modalidades de atención médica presenta distintos grados de complejidad según el agente efector que las realice.

En líneas generales, el sistema de salud se estructura sobre dos tipos de centros: la unidad periférica sin internación (dependiente de un hospital base) y el hospital base con internación.

Ambos tipos de centro tienen distintos grados de complejidad y están relacionados con la concen-

El sistema de unidades periféricas se estima que cubre el 90% de la demanda y el 80% de las patologías; están incorporadas al sistema del hospital base del cual dependen. El índice adoptado es de 0,03 m² por habitante.

En la mayoría de las ciudades, los hospitales base cuentan con internación general y de partos normales, además de consultas de clínica general y odontología. El índice adoptado es de 0,10 m² por habitante.

6. Espacios libres y de recreación.

El equipamiento recreativo cubre dos aspectos principales: la denominada recreación pasiva (juegos de niños, reunión de adultos) y las actividades organizadas (deportes).

Ambas se desarrollan fundamentalmente al aire



tración demográfica, la accesibilidad y la demanda.

El concepto de niveles implica, por una parte, la necesidad de atención médica de las personas y sus condiciones de salud y, por otra parte, la mayor o menor complejidad tecnológica de la respuesta diseñada para atender esa necesidad.

El tiempo máximo de accesibilidad (especialmente para la atención de los casos más críticos) es un elemento que depende no sólo de la ubicación geográfica de los servicios médicos sino también de una red de comunicación y transporte muy eficiente.

libre, aun cuando ciertos deportes se realizan en establecimientos específicos (ej., clubes).

Los espacios libres tienen distintas características según su grado de frecuentación (diario, periódico, ocasional) y están relacionados con las condiciones naturales (paisaje) o diseñadas al efecto en la ciudad.

Podemos identificar cuatro niveles: el espacio libre a escala residencial, el de escala vecinal o plaza tradicional, el centro deportivo y el parque urbano a escala de ciudad.

El centro deportivo, aunque sea de carácter pú-

blico y gratuito, es de acceso controlado por razones de salud y de mantenimiento, como los natatorios.

Los otros tres tipos tienen generalmente mayor disposición de espacios verdes, son de acceso ilimitado y su mantenimiento es responsabilidad del municipio.

Estos espacios verdes son un elemento importante en la estructuración del tejido urbano y debe tenerse en cuenta su distribución en relación con la densidad de población y las facilidades de acceso.

El diseño de los mismos deberá considerar, además del paisaje natural, la disponibilidad de elementos naturales en la zona (árboles y especies vegetales en general).

Los índices adoptados para el cálculo de superficies necesarias son los siguientes:

- Plazoleta: 0,5 m² por habitante.
- Plaza tradicional: 1 m² por habitante.
- Parque urbano: 2,5 m² por habitante.
- Centro deportivo: 4 m² por habitante.

7. Sistema peatonal.

Consiste en la configuración (a veces espontánea, a veces planificada) de una red de circulación diferenciada de la red vehicular; generalmente se origina en un agrupamiento comercial que incluye distintos rubros de compras y recreativos (bares, confiterías, restaurantes, cines, etc.) y resulta atractivo como espacio libre que permite diversas formas de socialización.

8. Síntesis de equipamiento.

La planilla adjunta muestra el conjunto de los equipamientos en relación con las áreas de vivienda con sus distintas densidades, como una base a tener en cuenta para el dimensionamiento de las áreas urbanas y de sus equipamientos respectivos, existentes, a instalar o a ampliar.

2.500 20.000				5.000 20.000				10.000 40.000			
100	200	360	600	100	200	360	600	100	200	360	600
200	100	56	33	200	100	56	33	400	200	112	66
6.400				12.800				25.500			
15.520				26.290				52.580			
2.750				6.500				13.000			
55.000				160.000				320.000			
5.400				10.800				21.600			
1.225				3.750				8.200			
8,6				22,-				44,-			



Los municipios y las relaciones interjurisdiccionales en materia de gestión ambiental

por Antonio María Hernández ⁽¹⁾

En todo estudio sobre el régimen municipal consideramos pertinente el análisis de las relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales que, como veremos, resultan un instrumento fundamental para el mejor cumplimiento de los fines de los gobiernos locales y para la instauración de un federalismo moderno y de concertación. Analizaremos, además, particularmente su importancia en materia de gestión ambiental. Veamos en primer lugar lo que disponen al respecto las constituciones provinciales.

Buenos Aires, art. 192: "Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes: ... 8) constituir consorcios de municipalidades".

Catamarca, art. 245: "Son atribuciones y deberes del gobierno municipal... 4) realizar convenios y contratos con la Nación, la provincia y otros municipios para la construcción de obras y prestación de servicios públicos".

Córdoba, art. 190: "Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la provincia, el gobierno federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes"; y **art. 191:** "Las municipalidades convienen con las provincias participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lo-

gar mayor eficiencia y descentralización operativa. Participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y acuerdan su participación en la realización de obras y prestaciones de servicios que les afecten en razón de la zona. Es obligación del gobierno provincial brindar asistencia técnica".

Corrientes, art. 163: "El municipio debe desarrollar su actividad preferentemente conforme a criterios técnicos. Son atribuciones y deberes del municipio, sin perjuicio de las demás facultades o gestiones que pueda atribuirle la ley: 12) conviene con la provincia o con otros municipios, la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes".

Chaco, art. 193: "Los municipios podrán convenir entre sí la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común. La ley establecerá el régimen y demás normas de la acción intercomunal. Tendrán participación en las iniciativas de regionalización que los comprendan".

Chubut, art. 235: "La regionalización para el desarrollo integral debe realizarse sobre la base de la participación de los municipios en la elaboración de las políticas provinciales en materia de ordenamiento territorial de los espacios interjurisdiccionales, cuando los ejidos municipales se encuentran comprendidos o vinculados a planes y procesos de desarrollo económico social a escala regional o subregional"; y **art. 237:** "Los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos

con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia. Los municipios pueden firmar convenios con el Estado provincial o federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes, como así también con organismos nacionales o internacionales, municipios de otras provincias".

Entre Ríos, art. 195: "Los municipios de primera categoría serán gobernados por municipalidades, las que funcionarán con arreglo a las siguientes bases: 4) corresponde a las municipalidades: k) todas las demás atribuciones y facultades que se derivan de las enumeradas o que sean indispensables para hacer efectivos los fines de las instituciones municipales".

Formosa, art. 179: "Son atribuciones del gobierno municipal entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados en la Constitución Nacional o en la presente, y de conformidad con la carta orgánica del municipio".

Jujuy, art. 190: "Atribuciones y deberes de las municipalidades: ... 12) celebrar convenios con entes públicos o privados".

La Pampa, art. 123: "Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, con arreglo a las prescripciones de la ley: ... 4) dictar ordenanzas y reglamentos sobre y toda otra actividad propia del municipio; 9) realizar cualquier otra gestión de interés general no prohibida por la ley orgá-

nica y compatible con las disposiciones de esta Constitución".

Misiones, art. 171: "Son atribuciones y deberes de los municipios: 9) realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado".

Neuquén, art. 204: "Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas: m) suscribir convenios con otros municipios, con las reparticiones autárquicas, con la Provincia o con la Nación, con fines de beneficio recíproco".

Río Negro, art. 229: "El municipio tiene las siguientes facultades y deberes: f) formar los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes".

Salta, art. 170: "Competencias municipales. Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las cartas orgánicas y leyes de municipalidades: ... 13) la cooperación con la Provincia o la Nación en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales; 19) celebrar convenios con otros municipios, con la provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas en la esfera de su competencia".

San Juan, art. 251: "Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a los principios de sus cartas y ley orgánica, los siguientes: 18) convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras

y la prestación de servicios públicos comunes; 19) participar, por medio de un representante designado al efecto, en los organismos provinciales de planificación o desarrollo, cuyas disposiciones afecten intereses municipales".

San Luis, art. 261: "Son atribuciones y deberes del Departamento Ejecutivo Municipal: 13) participación por medio de representantes,



en los organismos provinciales de planificación y/o desarrollo, cuyas disposiciones afecten directamente los intereses municipales; 19) realizar cualquier otra función de interés local que no esté prohibida a las municipalidades por sus disposiciones orgánicas respectivas y no sean incompatibles con los demás poderes del Estado".

Santa Cruz, art. 150: "En el ámbito territorial que la legislatura le fije y conforme a criterios técnicos, el municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias, sin perjuicio de otras que las leyes le fijen: 12) convenir con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa; 13) participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acordar su participación en la realización de obras y la prestación de servicios que le afecten en razón de la zona".

1. Los municipios y las relaciones interjurisdiccionales en materia de gestión ambiental.

En todo estudio sobre el régimen municipal consideramos pertinente el análisis de las relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales que, como veremos, resultan un instrumento fundamental para el mejor cumplimiento de los fines de los gobiernos locales y para la instauración de un federalismo moderno y de concertación. Analizaremos, además, particularmente su importancia en materia de gestión ambiental. Veamos en primer lugar lo que disponen al respecto las constituciones provinciales.

Santiago del Estero, art. 220: "La organización del gobierno comunal se sujetará a las siguientes bases: ... 16) los municipios podrán celebrar tratados con la Nación, con la Provincia y con otros municipios de esta o de otras provincias, con fines de interés común que retuerquen el sistema federal de colaboración intercomunal, reconocidos por esta Constitución y la Constitución Nacional".

Tierra del Fuego, art. 173: "La Provincia reconoce a los municipios y a las comunas, las siguientes competencias: ... 12) concertar con otros municipios, con las provincias o con la Nación, todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la co-

munidad local; 17) mantener relaciones intermunicipales para satisfacción de intereses mutuos, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, y convenir con el gobierno provincial la delegación de funciones provinciales fuera de sus jurisdicciones".

Tucumán, art. 113: "La ley, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Provincia, determinará las funciones a cumplir por las municipalidades, conforme a sus respectivas categorías, y referente a las siguientes áreas: ... 9) cualquier otra función relacionada con los intereses locales, dentro del marco de la ley de organización de municipalidades.

Observamos que la mayoría de las leyes supremas provinciales permiten expresamente las relaciones intermunicipales y con otros organismos estaduales, y que lo hacen en forma implícita las de Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Jujuy y Tucumán.

Nada dicen, en cambio, las constituciones de La Rioja, Mendoza y Santa Fe. Sin embargo, aun así no creemos en la imposibilidad que se las lleve a cabo en estas provincias, por cuanto en nuestro concepto son de la esencia del municipio, y además no han sido prohibidas en forma expresa.

De lege ferenda propiciamos la inclusión, en las constituciones que se reformen, de normas similares a las de Córdoba y Chubut, y en las leyes y cartas orgánicas municipales, de prescripciones parecidas a la ley 8102 -orgánica municipal- de la provincia de Córdoba, a fin de estimular vigorosamente las relaciones intermunicipales. Así contaremos con poderosos instrumentos para la zonificación, regionalización e integración, que fortalecerán la vida local.

Muy variados pueden ser los objetivos de las relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales, pues a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales, se suman nuevos roles de promoción del desarrollo integral humano.

Además se está profundizando una tendencia mundial hacia la descentralización, como creadora de espacios de participación, eficacia, control y libertad. Esto importa la asunción de nuevas responsabilidades por los municipios en materia de salud, educación, seguridad, asistencia social, ecología, promoción económica y desarrollo sustentable.

2. La distribución de competencias en materia ambiental y de desarrollo sustentable.

1. Los principios de la materia en la federación argentina.

En el fundamental tema de la distribución de competencias en el Estado Federal, la reforma constitucional de 1994 no modificó la regla máxima en la materia, que es el antiguo artículo 104 -actual 121-, que resumió el derecho histórico de los argentinos, en la expresión de Joaquín V. González. La circunstancia de que no se debatiesen estas cuestiones, no implica que la Convención haya negado importancia y trascendencia a estas cuestiones, posiblemente las más difíciles para una federación. Para nosotros ello significa que los constituyentes dieron por inmovibles los grandes principios fijados por la Ley Suprema de 1853-1860.

Tienen plena vigencia los conceptos de Alberdi y Gorostiaga -aceptados por la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema- en el sentido de que las Provincias tienen poderes conservados e ilimitados y el Gobierno Federal ejercita los delegados en forma expresa e implícita y, por tanto, son poderes limitados. Es cierto que esta regla fundamental de distribución de competencias sufrió modificaciones, conforme se fue produciendo el proceso de centralización en el país, e incluso la propia jurisprudencia de la Corte Suprema fue admitiendo los avances del gobierno central, como lo han destacado autores como Vanossi, Frías, Bidart Campos, Romero, etc. Pero, asimismo, confiamos en los cambios que deberán comenzar a operarse en el futuro en sentido contrario conforme el mandato constitucional emergente de la reforma de 1994 de profundizar el federalismo.

En consecuencia tienen actualidad distintas clasificaciones de competencias entre el gobierno federal y las provincias, que podemos sintetizar así: conservadas por las provincias (art. 121); delegadas al gobierno federal (arts. 75, 85, 86, 99, 100, 114, 115 y 116 y las implícitas del Congreso, art. 75, inciso 32); concurrentes entre los órdenes gubernamentales (art. 41, 75 inciso 2, 17, 18 y 19 primer párrafo y art. 125); compartidas (son las que requieren la voluntad conjunta de los órdenes gubernamentales, como la Ley Convenio de coparticipación impositiva y el órgano fiscal federal,

y las transferencias de competencias, servicios y funciones, art. 75, inciso 2); excepcionales (para el Gobierno Federal los impuestos directos, art. 75 inciso 2 y para los gobiernos de provincia, en el dictado de los Códigos de fondo, hasta tanto los dicte el Congreso, y en armas buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación (art. 126). Además existen competencias prohibidas a las Provincias (porque fueron delegadas al gobierno federal), prohibidas al gobierno federal (porque fueron conservadas por las Provincias) y prohibidas a todo orden gubernamental (como la concesión de las facultades extraordinarias, de



la suma del poder público o sumisiones o supremacías a gobierno o persona alguna, art. 29, o la violación de las declaraciones, derechos y garantías de la parte dogmática de la Ley Suprema). Para finalizar este análisis sobre la distribución de competencias, queremos destacar que la reforma constitucional de 1994 agregó nuevas competencias de distinto tipo a los órdenes gubernamentales, entre las que señalamos especialmente para las Provincias y los Municipios en el art. 75 inciso 30, la de ejercer los poderes de policía e imposición en los establecimientos de utilidad nacional.

Como vemos, la competencia en materia de ecología y de desarrollo sustentable es concurrente entre los distintos órdenes gubernamentales.

Así lo sostuvimos en el propio seno de la Convención Constituyente de 1994, al intervenir en el debate sobre el art. 43, donde expresamos en nombre de la Comisión de Redacción y atento nuestro carácter de Vicepresidente de la misma:

"Es importante precisar que esto no significa en la opinión de esta Comisión que las facultades en materia ambiental dejen de ser concurrentes entre los gobiernos federal, provinciales y municipales. Esta norma no importa entonces una alteración de los criterios clásicos del derecho constitucional argentino sobre el alcance y la concurrencia de facultades. En segundo lugar, el gobierno federal estará habilitado para sancionar normas, -contenidos mínimos de protección-, en esta materia. Ello es así porque dentro de las facultades concurrentes el gobierno federal está facultado para ello, porque también el tema ambiental tiende a lo interjurisdiccional. Pero queda claro que cuando se hace referencia a la legislación complementaria por parte de las Provincias y a la imposibilidad de alteración de las jurisdicciones locales, las provincias y los municipios podrán continuar con el ejercicio de sus atribuciones. Por otra parte, hemos tenido presente las opiniones de las dos Comisiones que han considerado el problema del fortalecimiento del federalismo argentino y conocemos que impulsan la concertación interjurisdiccional: también sabemos que se está estudiando por parte del Dr. Pedro J. Frías todo aquello que oportunamente pueda dar como resultado un acuerdo ambiental federal en la República..."

2. La concurrencia de facultades entre los órdenes gubernamentales.

Conforme lo expresado, efectuaremos una breve revista de la legislación en los distintos órdenes gubernamentales, que demuestra dicha concurrencia de facultades en la materia.

3. La legislación federal.

Ya hemos visto que en el orden federal, la reforma constitucional de 1994 incorporó el art. 41 que reconoce el derecho al ambiente y al desarrollo sustentable y que asigna competencias al Gobierno Federal en la sanción de "...las normas que

contengan los presupuestos mínimos de protección". Más allá de las dificultades para establecer dichos presupuestos mínimos, no puede dejar de tenerse presente que la disposición constitucional inmediatamente después de consignar dicha atribución, se refiere a las competencias provinciales indicando que son "...las necesarias para complementarlas" y finalmente expresa "...sin que aquéllas (refiriéndose a las normas federales) alteren las jurisdicciones locales". En torno a esta compleja legislación a sancionar, por razones de brevedad, sólo expresaremos nuestra conformidad con los lineamientos sostenidos por el Dr. Pedro J. Frías para que, además de la ley, basándose en la concurrencia de facultades y la concertación interjurisdiccional, se establezca un Pacto Federal Ambiental. En efecto, el autor propone la celebración de acuerdos específicos entre el Gobierno Federal y las Provincias como el instrumento de coordinación de las competencias, tanto en el caso de las emergencias como de la prevención. Y menciona los siguientes acuerdos para cada uno de estos temas:

1. Un programa de monitoreo ambiental.
2. Un informe anual sobre el estado del medio ambiente.
3. Un procedimiento administrativo de evaluación del impacto ambiental.
4. Un sistema de auditorías ambientales.
5. Un sistema de determinación de objetivos de calidad ambiental.
6. Un sistema federal para la determinación de objetivos y estándares de calidad ambiental.
7. Un sistema de otorgamiento de licencias de funcionamiento y permisos ambientales.
8. Un sistema de incentivos económicos para el medio ambiente.
9. Un sistema de fiscalización ambiental.
10. Un sistema de participación pública.
11. Un sistema de información pública ambiental.

Dicha propuesta incluye la participación del ac-

tual Consejo Federal del Medio Ambiente como órgano de consulta e interpretación de estos acuerdos específicos. Adelantamos que igual criterio de coordinación interjurisdiccional sostenemos para las relaciones entre las provincias y los gobiernos locales en la materia.

4. La legislación provincial.

Deberíamos analizar ahora la competencia en la materia de los otros órdenes estatales, o sean los provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales. Pero también aquí, por los límites fijados a este documento, no podemos estudiar integralmente la cuestión y sólo tomaremos como ejemplo la legislación cordobesa, que es suficientemente completa y avanzada.

La Constitución de la Provincia de Córdoba se refiere a la materia ambiental bajo el punto de vista de los derechos, de los deberes, de las garantías y las políticas especiales del Estado. En efecto, el art. 66 -que luego transcribiremos- consagra el derecho a un medio ambiente sano y el art. 59, al referirse a la salud expresa que *"...es un bien natural y social que genera en los habitantes de la provincia el derecho al más completo bienestar psicofísico, espiritual, ambiental y social"*.

El art. 38 prescribe entre los deberes de cualquier persona, en el inciso 8: *"Evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica"*.

En la Sección de Garantías, en el art. 51 se reconoce el derecho a la información, que como lo han destacado Daniel Alberto Sabsay y Pedro Tarak, resulta fundamental en su relación con el ambiente y en el art. 53, sobre protección de los intereses difusos se expresa: *"La ley garantiza a toda persona, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado, la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocidos en esta Constitución"*.

En cuanto a las Políticas Especiales del Estado, sólo transcribiremos el art. 66 sobre medio ambiente y calidad de vida, aunque también hay otras normas vinculadas a la materia en el art. 59 sobre Salud, en el art. 64 sobre ciencia y tecnología, en el art. 65 sobre patrimonio cultural y en el art. 68 sobre recursos naturales.

Dice el art. 66: *"Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. Este derecho*

comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos y a la preservación de la flora y de la fauna. El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia. El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones. Para ello dicta normas que aseguren: 1. La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos. 2. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente. 3. Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio. 4. La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos".

A su vez, entre la normativa ambiental infraconstitucional, señalamos especialmente a la Ley N° 7343 de 1985 para la preservación, defensa y mejoramiento del ambiente, que ha tenido modificación por la ley N° 8300 y ha sido reglamentada por Decreto N° 3290/90; el Código de Aguas, Ley N° 5589; la Ley N° 548 sobre la Dirección Provincial del Agua y Saneamiento y distintas Leyes que crearon los Comités de Cuencas Hídricas.

También debemos destacar la Ley Orgánica Municipal N° 8102, que al reglamentar las disposiciones constitucionales sobre relaciones interjurisdiccionales de los gobiernos locales, indica en su art. 183: *"Las Municipalidades coordinarán sus relaciones entre sí, con la Provincia, el Gobierno Federal y organismos descentralizados mediante convenios, con arreglo a lo dispuesto en el art. 190 de la Constitución Provincial. Los Convenios deberán ser aprobados por las municipalidades intervinientes mediante ordenanza. Podrán crearse organismos intermunicipales, bajo formas de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales constituidos de conformidad a las normas de la presente ley..."*.

5. La legislación municipal.

En cuanto al orden municipal, por las razones de

brevedad expuestas, sólo observaremos lo dispuesto en la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, sancionada por la Convención Constituyente de 1995, que tuvimos el honor de presidir.

En el art. 9, destinado a los derechos de los vecinos, se consigna en el inciso I: *"A la educación, la cultura, la salud, la promoción social, al ambiente sano, al desarrollo sustentable, la práctica deportiva y la recreación."*

El art. 12, sobre los deberes de los vecinos, prescribe en el inciso 7: *"Preservar el ambiente, evitar su contaminación, participar en la defensa ecológica de la ciudad y reparar los daños causados."*

El art. 15, relativo a la planificación, establece como los objetivos de la misma: *"...lograr una ciudad funcionalmente equilibrada, integrada y articulada con su entorno metropolitano, ambientalmente sustentable, socialmente equitativa y con una participación efectiva de sus vecinos."*

El art. 20 reconoce asimismo el derecho a la información de los vecinos sobre distintas materias, entre las que se comprende las ambientales y del desarrollo sustentable.

Además de algunas otras referencias, establece como política especial y social del ambiente la indicada en el art. 28: *"El Municipio procura para los vecinos un ambiente sano y equilibrado que asegure la satisfacción de las necesidades presentes, sin comprometer las de generaciones futuras."*

Para lo cual corresponde al Municipio: 1. Proteger el ecosistema humano, natural y biológico, y en especial el aire, el agua, el suelo y el subsuelo; eliminar o evitar todos los elementos contaminantes no aceptables que puedan afectarlo. El daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la legislación.

2. Efectuar la evaluación del impacto ambiental y social de proyectos públicos y privados de envergadura. En caso de obras que afecten el ambiente, las normas deben poner límites temporales para su solución. Asimismo, se deben crear órganos de control municipal y prever la realización de audiencias públicas.

3. Efectuar el control sanitario de los productos de consumo humano y ejercer vigilancia sobre la cadena alimentaria, desde su producción hasta su comercialización y consumo.

4. Preservar con carácter primordial los espacios que contribuyan a mantener el equilibrio ecológico de la ciudad.

5. Incluir en sus planes de estudio la educación ambiental."

6. La integración regional, el desarrollo sustentable y los gobiernos locales.

La integración supranacional.

La reforma constitucional de 1994 tuvo como una de sus ideas fuerza el fortalecimiento del federalismo y en tal sentido, introdujo numerosas modificaciones al texto de 1853-1860, entre las que se destaca la expresa posibilidad de la creación de regiones para el desarrollo económico social por parte de las Provincias, en el art. 124. Asimismo, en ese mismo artículo reconoció la posibilidad para las Provincias de realizar convenios internacionales, lo que para nosotros ha significado otro cambio para nuestra federación, tendiente a insertarnos en el mundo globalizado, complejo e interdependiente en el que vivimos. Esta decisión es coherente con otra de las ideas fuerza de la reforma, que es la de posibilitar la integración supranacional de la Argentina, en virtud de lo dispuesto por el art. 75 inciso 24. También debe señalarse en ese sentido la incorporación a la internacionalización de los derechos del hombre, producida por el otorgamiento de jerarquía constitucional a los instrumentos mencionados en el art. 75 inciso 22.

Por todo ello, nosotros sostenemos que el constituyente estableció como un verdadero programa de gobierno la integración regional, tanto en lo supranacional como en lo nacional y que en consecuencia, están sentadas las bases de una profunda modernización y cambio de nuestro derecho público.

Estamos convencidos que en el proceso de inte-

gración habrá nuevos e importantes roles para las Regiones, Provincias y Municipios, que deberán ejercitar profusamente las relaciones interjurisdiccionales.

En algunos casos, éstas pasarán por sobre los límites nacionales, tal como se observa actualmente tanto en la Unión Europea como en el NAFTA (Zona de Libre Comercio en el Atlántico Norte). Se hará más estrecha -en consecuencia- la rela-

y Paraguay, en 1991, que creara el Mercosur, al referirse al objetivo de la integración, menciona que debe ser alcanzado mediante *"el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio."*

Posteriormente, los principales órganos institucionales: el Consejo del Mercado Común y el Grupo

Mercado Común, por Decisión 9/91 y Resolución 22/92 respectivamente, establecieron la Reunión Especializada de Medio Ambiente a la que se le asignó la tarea de analizar la legislación vigente en los Estados Parte y proponer las medidas en la materia a través de Recomendaciones del Grupo Mercado Común.

Luego se dictaron varias Recomendaciones

entre el Derecho Público interno y el Derecho Internacional Público.

Ya existe una experiencia de este tipo en la vinculación entre CRECENEA y CODESUL, que son dos regiones de Argentina y Brasil, dentro del Mercosur, que están vinculadas a los problemas de comercio exterior y a la circunstancia de ser regiones fronterizas colindantes. CRECENEA une las seis provincias del Litoral (Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Chaco y Santa Fe) con los cuatro Estados del Sur del Brasil. Lo mismo puede señalarse en cuanto a las gestiones internacionales realizadas desde hace tiempo por las provincias argentinas en torno a los problemas del comercio exterior, promoción del turismo, gestión de créditos, promoción del desarrollo, búsqueda de nichos en el comercio internacional, etc.

Asimismo, han comenzado a profundizarse con motivo del Mercosur, las relaciones entre los municipios de los países respectivos, vislumbrándose con esto los nuevos roles de los gobiernos locales. Nos detendremos -también brevemente- en la legislación ambiental existente en nuestra integración supranacional.

El Preámbulo del Tratado de Asunción, suscrito por los Presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay

nes como así también Decisiones del Consejo del Mercado Común (integrado por los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores), en distintos aspectos ambientales.

Por las razones de brevedad enunciadas, sólo destacaremos la Resolución N° 10/94 del Grupo Mercado Común (integrado por los respectivos cancilleres), que aprobó las directrices básicas en materia de Política Ambiental, que son muy importantes para la legislación de los Estados Partes, a saber:

- Asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Partes del Tratado de Asunción, (expresamente se aclara que armonizar no implica arribar al establecimiento de una legislación única), debiendo tomarse en consideración para el análisis comparativo tanto las normas vigentes como su real aplicación.

- En caso de lagunas en las legislaciones ambientales de los Estados Miembros, se promoverá la adopción de normas que consideren adecuadamente los aspectos ambientales implicados y aseguren condiciones equitativas de competitividad dentro del Mercosur.

- Asegurar condiciones equitativas de



competitividad entre los Estados Partes mediante la inclusión del costo ambiental en el análisis de la estructura del costo total de cualquier proceso productivo.

- Garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en los procesos que emplean recursos naturales.

- Asegurar la adopción del criterio de manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su utilización futura.

- Asegurar la obligatoriedad de la adopción de la práctica de licencia-habilitación para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente en los Estados Partes, teniendo como uno de esos instrumentos la evaluación de impacto ambiental.

- Asegurar la minimización y eliminación del vertido de poluentes a partir del desarrollo y adopción de tecnologías apropiadas, tecnologías limpias y de reciclaje, y del tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos.

- Asegurar el menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos y en los productos de intercambio.

- Asegurar la concertación de acciones para la armonización de procedimientos legales y/o instituciones para licencia-habilitación ambiental y la realización de los respectivos monitoreos de actividades que puedan generar impactos ambientales en ecosistemas compartidos.

- Estimular la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación e implementación de actos internacionales de incidencia prioritaria en el proceso de integración.

- Promover el fortalecimiento de las instituciones para la gestión ambientalmente sustentable, mediante el aumento de información sustantiva para la toma de decisiones, el mejoramiento de la capacidad de evaluación y el perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación.

- Garantizar que las actividades relacionadas al desarrollo del turismo entre los Estados Partes tomen en consideración los principios y normas que aseguren el equilibrio ambiental.

Señala Zlata Drnas de Clément que el complejo proceso de ordenación y sistematización de las respectivas legislaciones es débil y todavía sin coordinación, alentando el cambio de la situación mediante la actuación del Subgrupo de Trabajo sobre Medio Ambiente. Más allá del largo camino a recorrer, resulta indudable que para acceder al estadio de desarrollo sustentable perseguible, debemos comprender la necesidad de cumplir las obligaciones que nacen del proceso de integración. Y en esta materia, las responsabilidades serán también de las regiones, provincias y municipios además de nuestro gobierno federal.

Insistimos en consecuencia en una concertación interjurisdiccional entre los diversos órdenes gubernamentales, para alcanzar los altos objetivos a que nos hemos obligado, incluso a través de la legislación supranacional del Mercosur.

La Integración Nacional.

De estas cuestiones de extraordinaria importancia en las que no podemos detenernos porque exceden el marco de este trabajo, queremos resaltar las vinculadas al municipio dentro de la integración nacional que se está produciendo en nuestro país. En tal sentido, queremos recordar las distintas experiencias sobre regionalización. La ley 16.964, del 30 de septiembre de 1966, creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, con su consejo, su secretaría y la división del país en regiones de desarrollo, según lo indicó el decreto reglamentario. Dicho decreto 1907, del 21 de marzo de 1967, estableció ocho regiones de desarrollo: 1- Patagonia. 2- Comahue. 3- Cuyo. 4- Centro. 5- Noroeste. 6- Nordeste. 7- Pampeana. 8- Área Metropolitana. Esta legislación cayó en desuso, pero posteriormente existieron experiencias regionales en NOA, NEA y Comahue especialmente. En fecha más reciente observamos el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino de 1987 y el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo de 1988.

Luego de la reforma constitucional de 1994, se formó en 1996 la Región Patagonia y en 1998, la Región Centro. Nos detendremos en esta última por la importancia que reviste en torno a los problemas estructurales del federalismo argentino. El pasado 15 de agosto de 1998 fue firmado por los Gobernadores Ramón Mestre y Jorge Obeid el Tratado Interprovincial de Integración Regional entre Córdoba y Santa Fe, en cuya redacción intervinimos, en la ciudad de San Francisco, por el

que se creó la Región Centro de la Argentina. En el artículo primero se establece como finalidad de la misma promover *"el desarrollo económico y social, según lo indicado por el art. 124 de la Constitución Nacional, y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura, de conformidad a lo estipulado en el artículo 125 de la referida Ley Suprema de la Nación"*.

En el artículo segundo del Tratado se instituye como órgano máximo ejecutivo a la Junta de Gobernadores, integrada por los Primeros Mandatarios de las Provincias signatarias.

En el artículo tercero se indican como funciones de la Junta de Gobernadores la conducción política del proceso de integración y la promoción *"de todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo primero"*.

Estas funciones se delimitan con mayor detalle en el artículo décimo del Tratado.

En el artículo cuarto se dispone que el Comité Ejecutivo, integrado por los Ministros de dichas Provincias, será el órgano de implementación de las políticas regionales, con facultad de proponer proyectos, fijar programas, crear subgrupos de trabajo y con las demás funciones que le delegue la Junta de Gobernadores.

En el artículo quinto se fija como instancia deliberativa de la Región a la Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por Legisladores por cada una de las provincias signatarias, *"elegidos por las respectivas Cámaras legislativas, la que tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas"*.

En el artículo sexto se instituye como organismo de coordinación de la integración regional a la Secretaría Administrativa, integrada por un funcionario en representación de cada provincia y cuya sede será rotativa cada año entre las mismas, con las tareas que les sean impartidas por la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo.

En el artículo séptimo se establece que la Junta de Gobernadores *"podrá acordar políticas regionales en las distintas materias a través de Proto-*

colos adicionales que serán implementados en las respectivas jurisdicciones provinciales por el Comité Ejecutivo".

En el artículo octavo se establece que la Junta de Gobernadores *"deberá procurar la participación de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas del Mercosur que le afecten, junto al Gobierno de la Nación"*.

En el artículo noveno se ordena que la Junta de Gobernadores *"deberá procurar la participación de los gobiernos municipales de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas regionales que les afecten"*.

En el artículo décimo primero se establece que el Tratado será sometido a la aprobación de las respectivas Legislaturas Provinciales, en el plazo de treinta días a partir de la fecha, de conformidad a las disposiciones constitucionales provinciales y luego será elevado al Congreso de la Nación para su conocimiento, en cumplimiento del art. 124 de la Constitución de la Nación.

Finalmente, en el artículo duodécimo se admite la posibilidad de que otras Provincias puedan también integrar la Región Centro. El Tratado establece los fines de la integración regional y los órganos de gobierno de la región, de acuerdo a los lineamientos de la Ley Suprema de la Nación. Además, indica que los acuerdos posteriores serán objeto de protocolos adicionales, conforme se profundice el proceso de integración. Con una clara convicción acerca de la necesidad de maduras relaciones interjurisdiccionales, se indica que la Junta de Gobernadores deberá procurar la participación de la Región en la formulación y ejecución de las políticas del Mercosur junto al Gobierno Federal, como así también de los gobiernos municipales en las políticas regionales que les afecten.

En definitiva, criterios de prudencia, flexibilidad, funcionalidad y gradualidad han informado al Tratado, que respeta escrupulosamente los criterios federales de la Constitución Nacional y de la Constitución Provincial.

Posteriormente, el 6 de abril de 1999 se suscribió otro Tratado mediante el cual se sumó a la Región Centro la provincia de Entre Ríos. Esta Región, en consecuencia, tiene aproximadamente 380,000 km², siete millones de habitantes y casi el 25% del producto bruto nacional.

De este Tratado nos interesa detenernos en los artículos que se vinculan estrechamente con el tema que estudiamos. En tal sentido, destacamos en primer lugar el séptimo, referido a protocolos adicionales, como el que se firmará sobre ambiente y desarrollo sustentable a medida que se vaya profundizando el proceso de integración. En segundo lugar, mencionamos el artículo noveno, que prevé la participación de los gobiernos locales en dicho proceso, lo que significa que en el futuro también participarán en los temas específicos que se están considerando.

En efecto, hace tiempo que hemos señalado los importantes roles que tienen los gobiernos locales en el proceso de regionalización, que ahora deberán ser ejercitados porque también sostenemos que la integración regional debe producirse dentro de cada provincia para alcanzar el desarrollo humano y un razonable grado de equidad entre provincias y regiones que persigue la Constitución Nacional, según lo dispuesto en los arts. 75 inciso 2 y 75 inciso 19.

Aquí aparece nuevamente la necesidad de maduras relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales, que permitirán cumplir los propósitos del proceso de integración en todos los niveles. Esta respuesta es coincidente, como vemos, con la que debe darse en los aspectos del ambiente y del desarrollo sustentable, pues no debe olvidarse que estas cuestiones tienden a ser interjurisdiccionales.

Estas soluciones que hemos expuesto para el ejercicio de las competencias en la materia por los distintos órdenes gubernamentales, también se extienden a la consideración de los problemas derivados del ejercicio de poder de policía en estas cuestiones. Brevitatis causae, nos remitimos a otros estudios que realizamos, donde también propugnamos incluso relaciones intermunicipales para el respectivo ejercicio.

7. Algunas experiencias de relaciones intermunicipales en la materia.

Señalaremos algunas experiencias de relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales vinculadas a la materia en estudio en nuestro país:

1. Los entes intermunicipales ADESUR y EINCOR, para el desarrollo regional de la Provincia de Córdoba:

ADESUR (Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sur de Córdoba) fue creada en 1995 con el objetivo de promover el desarrollo regional del sur provincial, con la participación de aproximadamente 50 municipios y comunas y con la Secretaría permanente de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

Entre sus objetivos específicos está "...la reactivación de las economías locales, la inserción de los sectores productivos en las dinámicas extrarregionales y el fortalecimiento de los Estados municipales para alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes". Consideramos que esta experiencia abarca la consideración de los temas ambientales y del desarrollo sustentable, además de haber realizado estudios sobre temas de ecología y de residuos sólidos en dicha región.

2. Los corredores productivos de la Provincia de Buenos Aires:

Dentro de estas experiencias ya en marcha en la provincia, debemos destacar el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste, iniciado en 1993 en Pigüé, con la participación de los municipios de Adolfo Alsina, Carmen de Patagones, Coronel Dorrego, Tres Lomas, Coronel Pringles, Benito Juárez, Coronel Rosales, Carlos Pellegrini, Coronel Suárez, Salliqueló, Villarino, Daireaux, General Lamadrid, Guaminí, Laprida, Puán, Saavedra y Tornquist. Entre los objetivos del Consorcio también se encuentran aspectos vinculados a nuestra materia, estableciendo "...el fomento del desarrollo de actividades intensivas y extensivas, respetando el medio ambiente", además de la implementación de una estrategia regional que contemple "...el saneamiento urbano y ambiental de la región".

La solución intermunicipal de desechos urbanos de Pinamar, Villa Gesell y General Madariaga, en la Provincia de Buenos Aires:

En este caso, los mencionados gobiernos locales han avanzado en el análisis de obras importantes. Destacándose en el primer año de ejecución en 1996, la idea de resolver el problema del vertido de residuos urbanos en un vertedero único para dichos partidos, con un enterramiento controlado

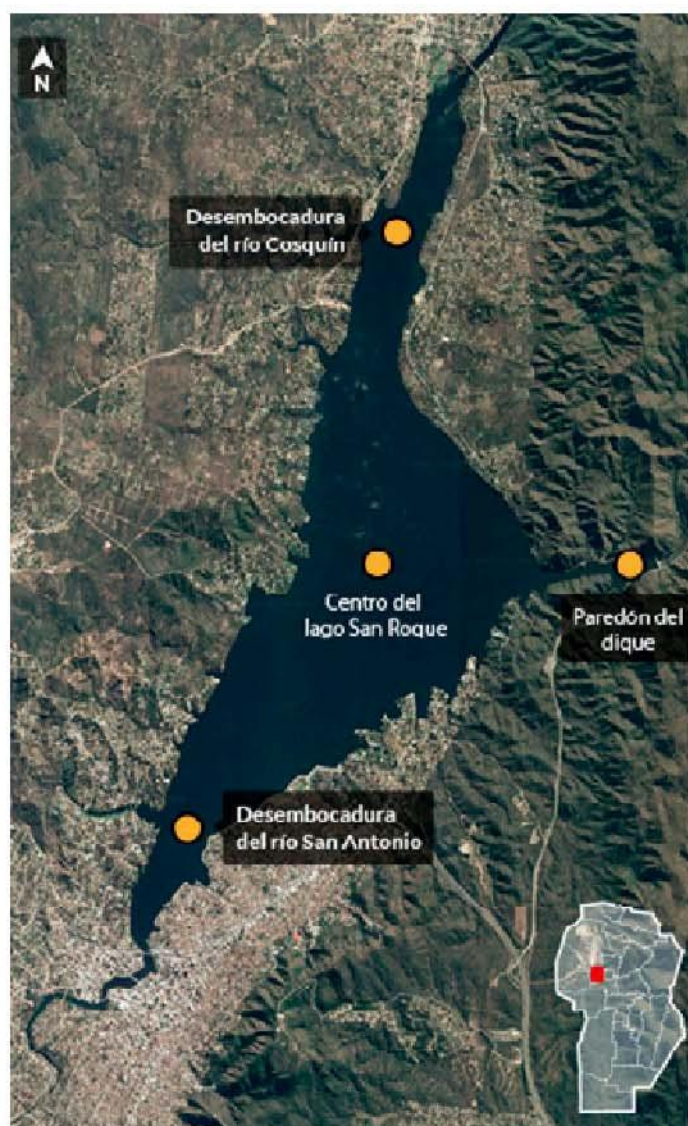
y reciclado de los mismos.

3. El consorcio intermunicipal para el desarrollo social y productivo en el Departamento Bermejo, de la Provincia de Chaco.

En esta experiencia, cinco municipios del mencionado departamento con la promoción del municipio de Puerto Bermejo, han constituido un consorcio para el Programa Regional Intermunicipal Comunitario para el desarrollo social y productivo, consistente en un corredor productivo de cien kilómetros de base agroindustrial frutihortícola, de aproximadamente 30,000 habitantes, donde también existen objetivos ambientales y de desarrollo sustentable.

4. El consorcio intermunicipal sanjuanino para los residuos sólidos.

En este caso, ocho municipios del Gran San Juan



se reunieron para solucionar entre todos el problema de los residuos sólidos, con dos etapas

de trabajo. En la primera, se buscó conseguir un lugar adecuado para el enterramiento sanitario, contando con la colaboración de los gobiernos federal y provincial y de la Universidad Nacional de San Juan; y en la segunda, para el tratamiento final de dichos residuos.

5. La Asociación de Intendentes del Departamento de El Dorado de la Provincia de Misiones.

Se trata de una experiencia para optimizar el funcionamiento de los gobiernos locales de dicho departamento, que reúne a cinco municipios. Entre los distintos proyectos, se destaca uno vinculado a cuestiones ambientales, presentado para su consideración ante el Ministerio de Ecología de la Provincia.

6. El Ente Intermunicipal - Comunal de la Cuenca del Lago San Roque en la Provincia de Córdoba.

Consideramos que esta es la iniciativa más completa y trascendente producida en el país en la materia. En efecto, en 1993 el Banco Interamericano de Desarrollo concedió un préstamo a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable para el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, que tiene por objeto "promover una más eficaz gestión ambiental, mediante el fortalecimiento de la base legal e institucional del sistema nacional, provincial y municipal". Posteriormente, en mayo de 1996, la provincia de Córdoba adhirió a dicho programa y dispuso la intervención de su Ministerio de Salud y Medio Ambiente para el desarrollo de su componente "Estructuras institucionales de manejo de cuencas hidrográficas", eligiéndose para ello la Cuenca del Lago San Roque, de excepcional importancia para la provincia de Córdoba. El grupo sub-ejecutor del componente se constituyó en Córdoba en mayo de 1997, bajo la coordinación del Ing. Bruno Ferrari Bono, y recientemente estamos participando como consultor para los asuntos jurídicos e institucionales.

La propuesta efectuada, luego de los estudios y consultas pertinentes a los diversos gobiernos locales, es la de constituir para el manejo institucional de la citada Cuenca una Entidad Intermunicipal-Comunal, con carácter de organismo descentralizado autárquico.

Los objetivos ya acordados del ente son los si-

guientes:

- Promover, coordinar y controlar la gestión de acciones de diferentes programas y/o emprendimientos que se implementen para la protección ambiental de la cuenca.

- Coordinar la gestión con los diferentes organismos del estado provincial para incorporar gradual y sostenidamente a la población y a los gobiernos locales en las acciones de ordenamiento y manejo de los recursos naturales y productivos, propiciando una capacidad autogestionaria en los aspectos que legalmente y por decisión propia estimen de conveniencia general asumir.

- Promover el ordenamiento físico-ambiental del territorio municipal y comunal, considerando que este constituye una porción geográfica de la cuenca, la cual deberá ser integrada y continua, subordinando todo interés específicamente localista sin desmedro de la autonomía respectiva.

- Establecer los lineamientos básicos de un ordenamiento territorial, propiciando que el crecimiento se desarrolle según planes estratégicos urbanos, con patrones de asentamiento adoptados uniformemente por los centros urbanos en general.

- Desalentar el crecimiento descontrolado y desordenado de las áreas urbanas, procurando que todo loteo, subdivisión o edificación cuente con un estudio previo de impacto ambiental, cuando se intente realizar en suelos aparentemente inapropiados, ya sea por sus características superficiales o del subsuelo, o porque su topografía no permita asegurar la correcta provisión de servicios básicos de agua, cloacales o pluviales.

- Realizar auditorías ambientales sobre toda actividad o emprendimiento ya instalado que se considere contaminante ambiental, implementando acciones para corregir o atenuar dicha situación.

- Propiciar la ejecución de redes y plantas de tratamiento de residuos líquidos y sólidos que abarquen varias localidades, como forma de lograr economías de escala en su operación y mantenimiento.

- Fomentar la recuperación de áreas ver-

des de reserva, asegurando una adecuada relación entre llenos y vacíos y valorando el paisaje como recurso prioritario para la región.

- Propiciar la adopción de una única ordenanza de protección ambiental y un único Tribunal Administrativo de Faltas Ambientales.

- Instalar un sistema de alerta de incendios y planificar acciones de intervención.

- Actuar como institución coordinadora y asesora de préstamos externos e internos que pudieran recibir entidades estatales, mixtas y privadas para el desarrollo de planes de investigación, estudios, proyectos, programas, emprendimientos y obras.

- Establecer un sistema de recopilación, elaboración y difusión de datos, estadísticas e instrumentos legales vigentes.

- Realizar, por sí misma o a través de organizaciones no gubernamentales, tareas de educación y divulgación sobre protección ambiental. Para dicha Entidad, ya se ha previsto la siguiente integración: tres ciudades (Villa Carlos Paz, La Falda y Cosquín), seis municipios (Villa Giardino, Huerta Grande, Valle Hermoso, Santa María de Punilla, Bialeto Massé y Tanti) y once comunas (Casa Grande, Parque Siquiman, Santa Cruz del Lago, San Roque, Estancia Vieja, Cabalango, San Antonio de Arredondo, Mayu Sumaj, Icho Cruz, Tala Huasi y Cuesta Blanca).

En cuanto a la organización, se ha previsto la existencia de tres órganos: la Asamblea, integrada por la totalidad de los municipios y comunas como máximo órgano de gobierno; el Consejo Directivo, responsable de la ejecución de las acciones dispuestas por la Asamblea; y dos unidades operativas, una técnica y otra administrativa, dependientes del Consejo.

8. Conclusiones y Propuestas.

- La Federación Argentina, luego de la reforma constitucional de 1994, está compuesta por cuatro órdenes de gobierno: federal, provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales.

- La Constitución Nacional, en el artículo 123, ha consagrado el principio de la autonomía municipal, que debe ser asegurado por las provincias en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero.

● En general, el régimen municipal argentino responde a cuatro principios fundamentales:

a) El reconocimiento de la naturaleza sociológica del municipio;

b) La consagración de su autonomía, que puede ser plena o semiplena, según esté facultado para dictar su propia carta orgánica;

c) La unión de la democracia local con la eficacia; y

d) Un municipio de plena participación ciudadana.

● No obstante ello, hay provincias que todavía no se han adecuado a la Constitución Nacional, como Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza y Tucumán.

● Más allá de la notoria modernización del régimen municipal en el plano normativo, todavía queda un largo camino por recorrer para que se cumplan dichos principios en la realidad.

● Los municipios deberán asumir nuevos roles y competencias como consecuencia de los procesos de regionalización y descentralización.

● La integración supranacional debe basarse en una integración nacional, como se ejemplifica recientemente con la constitución de la Región Central entre las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

● A su vez, cada provincia deberá integrar-

se a una región con la participación de los gobiernos locales, que estarán obligados a utilizar y profundizar las relaciones intermunicipales.

● Las regiones, provincias y municipios deberán cumplir nuevos roles en dicho proceso de regionalización.

● Es imprescindible la consolidación de un federalismo moderno y de concertación, apoyado en maduras relaciones interjurisdiccionales.

● Los problemas del ambiente y del desarrollo sustentable son comunes en la federación argentina y deben abordarse con los criterios anteriormente enunciados.

● Es urgente debatir sobre políticas públicas para modernizar las estructuras gubernamentales y poder así responder a los desafíos mencionados.

● En el Tratado Interprovincial de creación de la Región Central se ha previsto acertadamente la participación de los gobiernos locales en dicho proceso.

● Se debe destacar el rol de los gobiernos locales en la solución de los problemas del ambiente y del desarrollo sustentable, tanto en sus respectivos territorios como en los de la región que integran, a través de relaciones intermunicipales.

● En Córdoba, es especialmente relevante mencionar la experiencia que se está desarrollando con relación a la Cuenca del Lago San Roque.

C





Elementos de una política para los recursos naturales

por Juan Pedro Velasco

En el siguiente trabajo se propone realizar un breve estudio respecto de los elementos fundamentales de una política para los recursos naturales en la República Argentina.

1. Los recursos naturales.

Los recursos naturales son aquellos bienes físicos que se encuentran en la naturaleza de un territorio, susceptibles de ser usados para el desarrollo del buen vivir del hombre en sociedad. Estos son: el espacio y su contenido, la tierra y su topografía, el suelo, los yacimientos minerales, los recursos hídricos, el mar y su lecho, la flora y fauna silvestre, la energía de diversas fuentes y los recursos panorámicos.

Los griegos nos enseñaron que uno de los fines fundamentales de la sociedad política es la autosuficiencia –autárkheia–. Aristóteles explicaba que “(...) la ciudad es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente a sí misma, y que si ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida”, y más adelante señala que efectivamente el fin de la ciudad es “la vida perfecta y autosuficiente”, es decir, señala la obligación de la sociedad política de proveer todos los medios necesarios para la perfección del hombre.

Los recursos naturales son, pues, algunos de estos medios básicos para el sostenimiento de las familias arraigadas en un territorio dado.

En este sentido, Valls nos señala que los recursos naturales “(...) constituyen la materia básica del

desarrollo económico y social y muchos de ellos son imprescindibles para la subsistencia humana”.

Sin autoabastecimiento, las comunidades se vuelven dependientes del abastecimiento de otras, lo cual puede ser peligroso toda vez que estas últimas se vean tentadas de sacar provecho mediante condicionamientos políticos y económicos respecto de las primeras.

Por ello, no solo es imposible el desarrollo humano sin dichos recursos, sino que además, se vuelve imposible la defensa mínima del territorio nacional. Por lo cual, Lapeña nos indica que “(...) la condición de autosuficiencia energética es una condición mundialmente apreciada: el país que la exhibe es menos vulnerable ante situaciones extremas que siempre pueden suceder en el mercado mundial, incluso de tipo bélicas”.

De esta manera, concluimos que los recursos naturales tienen una gran importancia en relación a nuestra autarquía económica e independencia política.

Todo esto explica el interés que en aquellos han demostrado históricamente las comunidades po-

líticas. Interés que se constata al verificar la causa de la mayoría de las guerras libradas en la historia del mundo. La conquista en América fue realizada, entre otras causas, debido a la promesa de las riquezas minerales. El primer imperio mundial -el británico-, fue consolidado gracias al carbón. Europa se repartió África y parte de Asia en orden a sus recursos naturales. Francia y Alemania vivieron tres guerras en la última mitad del siglo XIX y la primera del siguiente con el fin de dominar el carbón.

El dominio del petróleo definió el resultado de las dos guerras mundiales del siglo XX. Las guerras vividas a fines del siglo pasado y a comienzos del presente tuvieron nuevamente al petróleo como causa principal. E indudablemente, sostenemos que los conflictos en el mundo seguirán siendo, en gran parte, debidos a los recursos naturales.

Es forzoso, por lo tanto, señalar que la existencia y buen uso de los recursos naturales en una sociedad política, determina en buena medida, el mantenimiento de su independencia política en el tiempo.

2. Los recursos naturales en la Argentina.

Las riquezas que presenta la República Argentina son cuantiosas y valiosísimas. Nuestra geografía presenta casi todos los escenarios posibles, desde la exuberante vegetación del litoral, hasta los inmensos hielos antárticos, pasando por la cordillera minera, dueña de inagotables fuentes de agua, la Patagonia hidrocarburífera, la extensa plataforma marítima, rica en pesca y minerales, y la privilegiada fertilidad agraria de nuestra gran pampa húmeda.

Desde distintas perspectivas, todos nuestros recursos son importantes. La producción agropecuaria genera la mayor cantidad de divisas en la balanza de pagos y una gran actividad económica en el país. Los hidrocarburos tienen, en la actualidad, una injerencia en la energía nacional de aproximadamente el 85%. El agua seguramente será, en el futuro, el recurso estratégico más importante a nivel mundial. La minería y nuestra plataforma marítima, a su vez, tienen la mayor potencialidad entre los recursos por su casi estado de virginidad.

Los recursos naturales en el territorio argentino

satisfacen ampliamente las necesidades de autosuficiencia y tienen un potencial de desarrollo enorme. Sin embargo, debemos preguntarnos acerca de su administración y buen uso, ya que la posesión de los mismos sin una inteligencia política adecuada equivale a su inexistencia.

3. La política de los recursos naturales.

Una vez estudiados e investigados los recursos naturales en sí mismos, tarea que corresponde a las ciencias naturales y técnicas, le toca a la política organizar y disponer de manera estratégica el uso inteligente y racional de los mismos en nuestro territorio, esto es, la explotación, industrialización, comercialización, distribución, consumo y cuidado de los recursos naturales con miras a la satisfacción de las necesidades de las familias allí arraigadas.

Sólo hace falta observar la geografía argentina para constatar las enormes extensiones de recursos naturales y así comprender la gran importancia de la mencionada política.

Sin embargo, la desigual distribución de los recursos naturales en el espacio provoca que, tanto el gobierno federal como los provinciales, tengan interés en administrar y controlar la jurisdicción sobre cada recurso.

Por otra parte, los mismos empresarios o particulares que explotan, elaboran, comercializan, distribuyen o consumen los recursos, también muestran diversos intereses en orden a condicionar o bregar por cierta administración y jurisdicción. No obstante, todas ellas son partes distintas.

Como observa Valls, "(...) no hay un sector económico o social interesado en la totalidad de los recursos naturales. Diferentes sectores se ocupan de uno o más usos, de uno o más recursos o de parte de ellos". Se comprende fácilmente que se vuelve necesario un acuerdo para la gestión de los recursos naturales.

Asimismo, existe una gran interdisciplinariedad en esta materia. Los diversos sectores profesionales y técnicos dedicados al estudio o a la explotación de los recursos naturales ordinariamente interactúan y dependen entre sí. Cabe destacar que, a pesar de que se constata un alto nivel de investigación entre los especialistas que integran

los diversos institutos técnicos del país, faltan generalistas serios que reúnan las diversas especializaciones técnicas y desarrollen un marco unificado de las mismas.

En atención a estas circunstancias, Valls continúa diciendo: "(...) la pluralidad de centros de interés y de poder señalada somete los recursos naturales a la acción de pluralidad de estados y circunscripciones administrativas, a sectores diversos de una misma administración y a distintas profesiones.



Esta estructura produce una deficiente asignación de recursos técnicos, financieros y humanos, algunas funciones se ejecutan en abierta competencia entre sectores administrativos, otras se duplican y, como los recursos disponibles no alcanzan, quedan cosas por hacer".

¿Cuál es la solución? Es "(...) hora de que el complejo conjunto de los recursos naturales sea tratado como un todo común e integrado (...)", bregaba el Dr. Cano. "Tal enfoque unificado –continúa– se aplica no solo al manejo de los recursos, sino también a la respectiva legislación y a la organización de las instituciones cuya tarea será administrarlos".

¿Quién decide acerca de la conveniencia en la producción de cierto recurso? ¿Cuánto se produce? ¿Dónde y quién lo produce? ¿Corresponde

promover cierto recurso natural y relegar el uso de otro?

Con estas preguntas se percibe la necesidad fundamental de una política, puesto que solo un interés común –y por lo mismo, comprensivo del sectorial y territorial– puede armonizar los diversos intereses de las partes en una totalidad unificada –sin caer en uniformidades–.

Creemos que aquellas decisiones son responsabilidad de una política nacional ordenada al bien común y consensuada entre las provincias, el gobierno federal y las diversas empresas productoras de cada sector. Entiéndase que cuando escribimos "**ordenada al bien común**", nos referimos principalmente a la ordenación respecto de las necesidades de las familias presentes y futuras.

El gobierno está llamado a armonizar los diversos intereses de las partes y coordinarlas en orden a un interés común y nacional, es decir, debe velar por lograr la unidad en la diversidad. Tarea propia de un gobierno federal que dirige un Estado federal. Por ello, como luego veremos, creemos que las mencionadas decisiones no pueden depender únicamente de las leyes del mercado económico nacional o internacional.

Los recursos naturales tienen constantes puntos de encuentro y conexión. Por ejemplo, los terribles derrames del petróleo afectan al mar y su fauna, los herbicidas utilizados para la producción agraria pueden afectar los acuíferos al nivel freático, la fauna y flora pueden ser afectadas también por los embalses utilizados para el recurso hídrico, etc.

Estos ejemplos sencillos verifican la dificultad de adoptar una política particular para cada recurso natural, sin antes haber logrado un consenso general respecto de una política para todos ellos, es decir, una política para todos los recursos naturales.

Por lo visto, la actividad económica generada en el ámbito de los recursos naturales debe ser necesariamente regulada por una política para estos. A su vez, pensamos que una política para los recursos naturales debe necesariamente subordi-

narse a una política económica, en tanto que esta tenga por objeto regular la actividad económica de una unidad política territorial. Generalmente, existe una antinomia entre la concepción totalitaria del Gobierno regulador y la concepción liberal del libre mercado, susceptible de entorpecer una verdadera política para los recursos naturales. La concepción totalitaria excluye arbitrariamente la posibilidad de que el empresario desarrolle el recurso natural.

Esto sucede cuando, sin causa justificable, el Gobierno avanza sobre negocios que pueden ser realizados por los particulares, incurriendo en un totalitarismo que atenta contra el principio de subsidiariedad. Lo mismo ocurre cuando el negocio es ejercido por los empresarios, aunque injustamente limitado y condicionado por la excesiva regulación caprichosa del Gobierno.

Distinta es la situación cuando los empresarios no pueden por sí mismos hacerse cargo del negocio y el Gobierno se ve obligado a actuar de manera subsidiaria, ya sea por:

- i) los grandes riesgos que conlleva el negocio;
- ii) la imposibilidad de reunir la inversión necesaria;
- iii) la baja rentabilidad del negocio; o
- iv) la importancia estratégica debida a circunstancias excepcionales, como puede ser un conflicto bélico. En estos casos se vuelve ineludible que el Gobierno asegure y controle el abastecimiento de un recurso natural.

Por otro lado, fundándose en el poder de las leyes del mercado, algunos por ejemplo creen imposible el agotamiento de los recursos no renovables. Estas leyes enseñan que el mercado aumenta automáticamente los precios de los recursos en vías de escasez, lo que obstaculiza su agotamiento al promover otro recurso alternativo.

Según esta concepción cualquier intervención del Gobierno en este aspecto sería ineficiente, delegando la asignación del uso de los recursos naturales al mercado.

Sin embargo, este pensamiento suele no tomar en cuenta las circunstancias fácticas y políticas que pueden merecer el incremento en la producción de cierto recurso respecto de otro (por ejemplo, es el caso de una guerra que requiere, prioritariamente, el autoabastecimiento petrolero y la producción de acero para la manufactura de buques de guerra). Asimismo, los negocios económicos de las grandes empresas de cada sector difícilmente tienen en cuenta el desarrollo social, debido a que su interés es, mayormente, el lucro.

Las leyes del mercado son sumamente importantes como motor de la inversión y producción, no obstante, creemos que es inevitable adoptar una política económica que atempere los desajustes del mercado causados por la influencia condicionante de las grandes empresas.

Parece evidente que tanto una concepción como la otra recomiendan posiciones extremas e irreconciliables, fracasando en el intento de plantear una política realista y conciliadora.

La verdadera política debe resolverse en el uso inteligente y apropiado de los recursos naturales mediante un programa de utilización óptima, eficiente, controlada, prioritaria y equitativa de acuerdo a las circunstancias fácticas del orden territorial, temporal y humano. Estas determinaciones pueden ser sintetizadas en las notas de sustentabilidad y justicia social.

En primer lugar, el proceso es sustentable cuando el ritmo de producción del recurso no lo agota. Este es el caso de los recursos renovables. El uso óptimo del recurso es significativo cuando la oferta del mismo es limitada y la demanda es mayor a su disponibilidad, ya que su aplicación aumenta el número de familias beneficiadas.

En el caso de los recursos no renovables, la sustentabilidad implica la posibilidad de extender el mayor uso de los recursos en el tiempo, sojuzgando las necesidades actuales y futuras de las familias.

En este caso, las leyes del mercado comúnmente determinarán el ritmo de producción según la optimización intertemporal, es decir, el volumen de producción del recurso se determinará mediante el descuento de la tasa de su valor futuro hasta el agotamiento, maximizando pues, tanto el valor presente como el futuro.

Sin embargo, la estrategia óptima de agotamiento del recurso debe considerar, en términos políticos, elementos que no se reducen a la tasa de interés y su precio futuro, en tanto que el mercado por sí mismo no resuelve los problemas que sólo puede enfrentar un verdadero ordenamiento político.

Boutros Ghali lo ha demostrado en su descripción del crecimiento económico desligado del desarrollo social, es decir, un crecimiento económico sin empleo, sin inclusión social, sin arraigo, sin sustentabilidad en el tiempo y sin equidad, que trae como consecuencia la desintegración social.

En segundo lugar, la nota de sustentabilidad también refiere a la necesidad de extracción y consumo de los recursos para el desarrollo económico y social de una sociedad, aunque conservando el entorno en el cual se encuentran.

El consumo descontrolado de los recursos no sólo produce su agotamiento, sino también desechos que dañan y ponen en riesgo otros recursos. Acerca de la relación entre el entorno y el desarrollo, surge otra falsa antinomia.

Es decir, se postula la protección absoluta del

entorno, sin permitir desarrollo alguno, o el desarrollo total sin tomar en cuenta el entorno. Sin embargo, entre los conservacionistas reticentes y los progresistas desmedidos, se encuentran los realistas, es decir, los que promueven el uso eficiente de los recursos naturales.

Es en este sentido que se declaró la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo: *"(...) la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas"*.

Por ello ha dicho Cano: *"la preservación del entorno no es óbice para el desarrollo, sino, por el contrario, que éste es una condición de aquélla, pues solamente una elevada tecnología hace posible la conservación del medio ambiente"*.

Tal pareciera ser el entendimiento de la Constitución Nacional volcado en su artículo 41.

Por lo tanto, la estrategia de sustentabilidad debe también responder a políticas de población, de territorio, de desarrollo productivo, de empleo, de conservación del entorno y a políticas socio-culturales convenientes para la mayoría de las familias argentinas. Es decir, dicha estrategia no puede subordinarse únicamente a las leyes del mercado. En este sentido, la política puede privi-



legiar la cantidad y producción prioritaria de cierto recurso y desalentar otra.

Como hemos mencionado, la política para los recursos naturales es parte de una política económica, y como tal busca el crecimiento proporcional entre las distintas partes de la economía, la cual no surge espontáneamente del mercado

Desde un análisis fáctico de los recursos naturales, podemos finalmente observar: i) la gran riqueza que de ellos cuenta la Argentina; ii) la existencia de múltiples extensiones vírgenes a la espera de ser explotadas; iii) la importancia estratégica del autoabastecimiento y la defensa nacional; iv) su necesidad ineludible para el desarrollo económico-social, crecimiento industrial y tecnológico de



sino que requiere una construcción política.

En orden a la consecución de la justicia social, se debe fomentar que todos los sectores económicos crezcan juntos con el crecimiento del producto bruto nacional (PBN). Este crecimiento proporcional se va realizando por sucesivas aproximaciones distributivas, desde lo general a lo particular. Los mecanismos de distribución deben realizarse según el mérito y de forma proporcional y equitativa.

Finalmente, cabe recalcar que una política para los recursos naturales también debe fijar y regular las siguientes relaciones: los diversos gobiernos entre sí, que disponen del dominio y jurisdicción; la política dispuesta por aquellos respecto de los recursos naturales; el Gobierno y los particulares que utilizan los recursos naturales; los particulares entre sí; y finalmente, los particulares con los recursos naturales.

4. Propuestas previas para el desarrollo de una política de los recursos naturales.

las provincias; y v) el interés que despertaría para los extranjeros, debido a su carácter necesario, escaso y de desigual distribución geográfica en el mundo.

Por todo ello, sostenemos la necesidad de proyectar una política nacional que fije un marco de referencia estable y de largo plazo para el desarrollo de los recursos naturales, es decir, la explotación sustentable, industrialización y comercialización, distribución, consumo y cuidado de los mismos.

Sin embargo, desde una observación de la realidad, no sólo constatamos la inexistencia de tal política de Estado, sino que también vemos la inexistencia de propuestas académicas que, de manera integral e interdisciplinaria, formen equipos técnicos necesarios para dicha materia.

De tal modo, creemos necesaria la creación de equipos técnicos y de cuadros de gobierno que investiguen e interactúen entre sí para el desarrollo e implementación de una política nacional de largo plazo para el uso sostenido, sustentable y socialmente justo de los recursos naturales. Así-

mismo, dicha política debe favorecer las inversiones privadas en un marco de seguridad jurídica y previsibilidad económica y promover un federalismo de concertación, fortaleciendo el desarrollo, la autonomía económica y financiera de las provincias y tendiendo a equilibrar el poder del gobierno federal y provincial.

Entendemos que para ello es fundamental un ámbito de educación continua, de investigación y desarrollo, y de relación interdisciplinaria entre el gobierno nacional, provincial y las empresas del sector.

Por ello, hemos llegado a la conclusión de la necesidad de promover la creación de un espacio académico de carácter universitario y global –ge-

neralista– referido al estudio de políticas para los recursos naturales y, por otro lado, un instituto para la investigación, desarrollo e implementación de una política para cada rubro.

En la primera instancia, el curso de un académico debe formar y reunir a técnicos del gobierno federal, provincial y de las empresas, a investigadores, profesores y profesionales. A su vez, en el ámbito del instituto se deben reunir los estudios de las distintas líneas de investigación y técnicos del país especializados en cada recurso y formar los cuadros de gobierno que plasmen dicha política en los gobiernos futuros. Asimismo, este debe interactuar permanentemente con los organismos públicos, las cámaras empresariales y los sindicatos. **C**

(1) Pueden ser tanto materiales como inmateriales (ej. energía).

(2) En tanto situados en la naturaleza, excluimos los recursos culturales (creados o transformados por el hombre) e inducidos (resultado del cultivo artificial como el agri, pisci y silvicultura). Cfr. Cano, G. J., *Recursos Naturales y Energía, Derecho, Política y Administración*, Buenos Aires, Fondo Editorial de Derecho y Economía, 1979, p. 32.

(3) En tanto situados en la naturaleza, excluimos los recursos culturales (creados o transformados por el hombre) e inducidos (resultado del cultivo artificial como el agri, pisci y silvicultura). Cfr. Cano, G. J., op. cit., p. 32.

(4) Ver Cano, G. J., op. cit., p. 31.

(5) Aristóteles, *Política*, , libro primero, capítulo I, 1252 b 27-31.

(6) Aristóteles, op. cit., libro tercero, capítulo V, 1280 b 40 – 1281 a 1.

(7) Valls, M. F., *Recursos Naturales. Lineamientos de su régimen jurídico*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1992, p. 11.

(8) Lapeña, J., "Las importaciones de energía son una bomba de tiempo", en *Clarín*, 23 de mayo de 2011.

(9) Valls, M. F., op. cit., p. 20.

(10) *Ibidem*.

(11) Cano, G. J., ob. cit., p. 29.

(12) Cfr. Mansilla, D., *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2007, p. 14.

(13) Ghali, B., "Agenda para el desarrollo", Informe PNUD de la ONU, 1994.

(14) Cfr. Garda Ortiz, I., *Economía para gobernantes*, Buenos Aires, Ediciones de la Fundación Civildad, 2009, p. 33.

(15) Usualmente se habla de "medioambiente", pero creemos más preciso hablar de "entorno". Cfr. CANO, G. J., *Derecho, política y administración ambientales*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1978, pp. 21 y 57. Se trata de una transcripción de la conferencia del autor pronunciada el 23/10/72 en la Asociación para la Protección del Ambiente (A.P.A.).

(16) Cfr. Cano, G. J., op. cit., p. 45 y ss.

(17) "Declaración sobre el medio humano", de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1973, preámbulo, párrafo 6.

(18) Cano, G. J., op. cit., p. 47.

(19) Art. 41 de la CN: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras ...".

(20) Cfr. Garda Ortiz, I., op. cit., p. 160.

Civilidad

ANEXOS ESPECIALES





Las Cartas Orgánicas Municipales. Naturaleza y Contenidos

por Pablo María Garat

Las Cartas Orgánicas Municipales. Naturaleza y Contenidos.

1. Las Cartas Orgánicas y el régimen municipal.

Las Cartas Orgánicas constituyen el ordenamiento normativo fundamental que conforma el marco político-jurídico del régimen municipal. En tal sentido, no es posible abordar el tema de aquellas sin una referencia preliminar a este último.

El concepto de régimen municipal tiene una vinculación directa con principios que hemos sostenido reiteradamente. Tal concepto connota en primer lugar el reconocimiento de la realidad municipal, verdadera comunidad natural de familias que se relacionan sobre la base de la vecindad y el arraigo, y tienden a organizarse socio-políticamente en procura del Bien Común Municipal.

Dicha finalidad no sólo requiere una organización, sino también los elementos tradicionales que toda asociación humana, en procura de determinados fines, exige. Estos elementos, ordenados de modo particular, configuran el régimen municipal, que constituye así el modo propio en que cada comunidad local se organiza socio-políticamente. En este caso, siendo la finalidad el Bien Común local, ello exige una

administración municipal, constituidos para la consecución de aquel fin. Pero se requiere un ordenamiento institucional que enmarque jurídicamente no sólo la obra de gobierno y administración, sino también la participación y representación socio-política. De allí el derecho de todo municipio a su autonomía plena para darse, en primer lugar, su propia norma, sin lo cual no puede hablarse estrictamente de autonomía, encontrándose, por otra parte, cercenados un derecho y una libertad esenciales para la realización del Bien Común local.

El régimen municipal puede ser considerado, pues, desde la perspectiva de sus dos aspectos fundamentales: a) el orden normativo fundamental (la Carta Orgánica Municipal) b) la organización político-administrativa.

Por razones de exposición y espacio editorial, dejaremos de lado este segundo aspecto para referirnos a la consideración del régimen municipal desde la perspectiva de la Carta Orgánica como su marco normativo fundamental.

Una última reflexión antes de avanzar en tal dirección. Hemos escuchado en los últimos meses, a consecuencia del debate en torno al tema de la autonomía municipal y el desarrollo de las convenciones locales, expresiones que denotan una

cierta incompreensión sobre la naturaleza de tal autonomía. Pareciera interpretarse que los municipios pretenden una independencia o soberanía semejantes a las del Estado Nacional. Ya hemos adelantado en otra oportunidad nuestra discrepancia en cuanto a considerar tres niveles estaduales. El municipio no es, a nuestro entender, un "Estado en miniatura". En todo caso, esto era la "ciudad-estado" de la antigüedad. El municipio es una sociedad intermedia territorial, con finalidad propia, que constituye la primera expresión de la politicidad humana, aunque de modo imperfecto. No es, por tanto, el Estado, o sea la sociedad política perfecta, ni siquiera un "cierto tipo de Estado", sino que forma parte de la comunidad política. Pero esto no puede autorizar a reconocerle sólo un poder delegado para regirse y alcanzar sus fines. Como toda sociedad intermedia, tiene la necesidad de la autonomía para organizarse en orden a aquellos fines. Necesita de leyes o normas propias y de una autoridad que, obviamente, estarán limitadas por su mismo orden de competencias. El municipio, pues, tiene un derecho originario a organizar libremente su régimen de gobierno y administración, mientras ello no avance sobre las competencias naturalmente específicas de las Provincias o la Nación. Y esto se encuentra normativamente encuadrado en los ordenamientos constitucionales provincial y nacional. De allí que, al momento de considerarse el contenido de una Carta Orgánica Municipal, tanto constituye un exceso pretender invadir el orden de competencias superior como un defecto renunciar a ratificar y organizar el ejercicio de las propias. Para dar un ejemplo: la justicia de faltas es una competencia típicamente municipal. Si la Constitución Provincial no lo contempla así, ha cercenado un derecho y una libertad local. Pero si, reconociéndolo la Provincia, la Convención Municipal renuncia a organizar este poder jurisdiccional, ella misma mutila la autonomía del municipio que debe representar. Inversamente, si la Convención Municipal avanzara sobre el procedimiento de la justicia ordinaria, legislado en el Código Provincial respectivo, ello constituiría un exceso en el ejercicio de la autonomía y un hecho de inconstitucionalidad.

De allí que nunca será excesivo ni redundante insistir en la necesidad de precisar el contenido y límites del concepto de autonomía (que no es

autarquía ni soberanía), como también comprender la importancia en el deslinde de las competencias, conforme a la naturaleza de las instituciones en cuya cabeza se reconocen.

2. La Carta Orgánica Municipal: naturaleza y contenido.

El marco jurídico-institucional del régimen municipal se configura con el siguiente orden de prelación legislativo: a) Constitución Nacional. b) Constitución Provincial. c) Carta Orgánica Municipal (para los municipios con derecho a ello) o Ley Orgánica de Municipios (para los municipios sin derecho reconocido a la Carta Orgánica y las comunas o pueblos sin rango municipal).

La Constitución Nacional no contiene limitación alguna en materia municipal, reconociendo el derecho no delegado de las Provincias a organizar las bases del régimen local. En el ejercicio de este derecho, solo trece Provincias, hasta la fecha, han reconocido a su vez el derecho de los municipios a la autonomía plena y el dictado de sus propias Cartas Orgánicas. Al hacerlo, han limitado el ejercicio de esta facultad con distintas exigencias que conforman el marco obligado de las Convenciones Municipales al momento de elaborar y sancionar las Cartas respectivas. No es la intención de esta nota efectuar un estudio comparado de las limitaciones y exigencias constitucionales que en el orden provincial existen respecto del contenido de las Cartas Orgánicas Municipales. Atento la minuciosidad y reglamentarismo de la mayoría de las nuevas Constituciones, ello exige un trabajo especialmente dedicado a la cuestión. Sólo recordaremos que, según lo tienen establecido Chubut y Neuquén (arts. 221 y 188) en sus respectivas Constituciones y Salta en la propia (art. 168), sus municipios con derecho a la sanción de la Carta Orgánica deben someterla, una vez redactada, a la aprobación de la Legislatura correspondiente. Este lamentable condicionamiento al ejercicio de la autonomía municipal era innecesario. El control de constitucionalidad no lo exigía, y con ello se ha comprometido el ejercicio de un derecho solo reconocido, por lo tanto, a medias.

Hemos dicho que existe un derecho (no reconocido por todas las Provincias) del municipio a la sanción de su orden normativo fundamental,

representado en la Carta Orgánica Municipal. Ahora bien, no siempre el reconocimiento de un derecho basta para su adecuado y recto ejercicio. Es por esta razón que debemos subrayar la gran responsabilidad que comporta la decisión de una comunidad local al convocar su Convención Constituyente Municipal. Siempre hemos creído que una Carta Orgánica Municipal, por su naturaleza, debiera ser la expresión más clara de lo propio local, es decir, de cada comunidad. De sus características, idiosincrasia, instituciones, tradiciones y vivencias. De un todo intransferible a otras comunidades municipales. Esto es lo que se expresa como la Constitución real de un municipio. Por esto es que no nos parece lo más adecuado copiar la Carta Municipal de aquellos que la tienen en vigencia con mayor o menor fruto. Por más adecuada que parezca, seguramente lo será para el municipio que representa. Esto obviamente no significa que no se pueda aprovechar la experiencia ajena. Ello constituiría una necedad.

Por las mismas razones, nada más alejado de nuestra intención que "recetar" aquí una determinada Carta Orgánica Municipal. Lo que nos mueve es exponer una serie de principios fundamentales, de aplicación genérica a todos los municipios de nuestra Patria, pero que deberán ser adecuados y ajustados al "aquí y ahora" de cada comunidad local. En definitiva, nos interesa aportar ideas básicas para un debate comunitario que necesariamente debe ser enriquecido por los interesados directos. Ello también es ejercitar los derechos y libertades municipales.

Ante todo, entendemos que toda Carta Orgánica Municipal es, o debiera ser, al mismo tiempo: a) Expresión de la Constitución real del municipio y representativa del todo de la comunidad. b) Concretización de la Autonomía Municipal, en el marco del respeto a la Constitución Provincial. c) Garantía de los derechos y libertades de los vecinos, las familias y las sociedades intermedias del municipio. d) Consecuencia de la vigencia del federalismo en el nivel de la relación municipio-Provincia. e) Reaseguro para la realización del Bien Común Municipal.

En síntesis: la comunidad local debe encontrar en la Carta Orgánica Municipal su expresión normativa real y fundamental. Nos parece importante reiterar que la Carta Orgánica establece, fundamentalmente, el propio régimen municipal, respecto del cual viene a ser, por ello, su marco jurídico institucional. Esto nos lleva a concluir que solo se configura un régimen local auténtico cuando la Carta Municipal respeta y reconoce la realidad que ese régimen pretende ordenar y regir.

3. Bases generales.

Hemos expuesto hasta aquí los principios generales sobre la naturaleza de toda Carta Orgánica y su relación con el régimen municipal, respecto del cual viene a constituir su expresión normativa fundamental. Como lo afirmara el prestigioso municipalista Tomás Diego Bernard: "Vano intento sería trazar un anteproyecto de Carta que pudiera servir de modelo para reglar la compleja y multívoca realidad municipal... el mérito de los municipios de convención es permitir e incentivar la originalidad, el espíritu creativo de las comunidades en busca de mayor eficiencia y mejor satisfacción de las necesidades públicas. No puede haber, por ello, modelos o cartabones rígidos, a lo sumo procede indicar pautas para desarrollar las postulaciones de las constituciones de Provincia en torno a los municipios de convención"¹.

A desarrollar brevemente esas pautas o bases generales se orientan las líneas siguientes de este trabajo. A los efectos prácticos, esquematizaremos la rica y compleja temática del régimen municipal en tres grandes cuestiones:

1. Los principios fundamentales.
2. Las competencias municipales.
3. Elementos e instituciones de la organización municipal.

4. Principios fundamentales.

Tanto el Preámbulo como las Declaraciones Generales, que suelen constituir la primera parte de

¹ Bernard, T. D., *Vigencia de la República Representativa Municipal*, La Plata, Edición del Instituto de Derecho Municipal y Urbano, 1988, pp. 53-54.

las Cartas Orgánicas, contienen los principios y valores fundamentales con los que se siente identificada la sociedad municipal y con cuya vigencia y garantía se encuentra comprometida. Estos principios y valores, incorporados expresamente a la Carta Orgánica, constituyen además la pauta de interpretación para el articulado que ordena la parte orgánica. Evidentemente, el enunciado de estos principios y valores tendrá siempre una impronta local, vinculada sobre todo a determinadas cuestiones que tienen para cada municipio una importancia particular (el folklore, el turismo, los recursos naturales, la preeminencia de niños y jóvenes en la comunidad, el carácter de zona productora, etc.). Sin embargo, más allá de esto (que define con mayor justeza lo propio local), pensamos que hay una serie de principios y valores que hacen al régimen municipal y cuya aceptación parece hoy generalizada en todos los municipios de nuestra Patria. Trataremos de efectuar una reseña acerca de los mismos: a) La autonomía institucional para la elaboración, sanción, eventual reforma y cumplimiento de la Carta, sin intervención ilegítima de ningún otro poder. b) La autonomía político-administrativa para organizar el propio gobierno y el régimen electoral sin otra limitación más que la establecida por la Constitución Provincial. c) La autonomía económico-financiera para la promoción y fomento de la economía local y la satisfacción de las necesidades del gobierno en el marco de lo preceptuado por la propia norma fundamental provincial, pero también en el respeto irrestricto, por parte de la Nación y la Provincia, a los derechos patrimoniales y tributarios del municipio en su orden de competencias. d) El derecho del municipio a la integridad territorial y a darse su ordenamiento interno en la materia, sin injerencia de otros poderes superiores. e) El respeto a las tradiciones locales como parte del patrimonio irrenunciable de la comunidad. f) El reconocimiento de la familia como fundamento del orden social y la vida municipal, lo que debe llevar a la exigencia de su promoción y defensa permanente. g) La jerarquización del carácter de vecino, privilegiando el arraigo y la vocación vecinal, por sobre la del mero habitante o vecino "en tránsito" y aún por sobre la del extranjero, sin que esto implique desigualdades ante la ley. h) El reconocimiento de las asociaciones intermedias, como expresión natural de la sociabilidad local al

servicio del Bien Común, asegurando su participación orgánica y consultiva en la gestión del Gobierno Municipal. i) La garantía de los derechos y libertades de los vecinos, las familias y las asociaciones intermedias, en orden a la participación y representación política, social, económica y cultural para la realización del Bien Común municipal. j) La invocación a Dios, como reconocimiento a los sentimientos religiosos de los vecinos y familias del municipio.

Por último, nos parece pertinente observar que los derechos, deberes y libertades enunciados y tutelados por la Constitución Nacional y las Constituciones Provinciales pueden incluirse o no en esta parte, pero su ausencia no modifica en nada su vigencia, atento a que se encuentran garantizados por aquellos ordenamientos superiores. En cambio, sí conviene enunciar o ratificar los derechos y deberes del municipio como tal y los de los vecinos, familias y sociedades intermedias locales, ya que ello constituye propiamente la materia municipal.

5. Las competencias municipales.

Para referirnos a esta cuestión, determinante en el derecho público municipal, creemos conveniente exponer muy brevemente algunos conceptos fundamentales acerca del tema de las competencias en general. Vista desde una concepción clásica y tributaria del derecho natural, la cuestión de las competencias requiere ser considerada en los dos aspectos esenciales que caracterizan a estas.

Por una parte, la competencia supone una situación o "status" fáctico o jurídico, determinado por la naturaleza, la historia, la tradición, los usos y costumbres o las convenciones, característicos de una persona o sociedad en particular. En tal sentido, se puede encontrar situada una persona como padre de familia, por ejemplo, o exhibir una comunidad el "status" de municipio.

Por otro lado, de esta situación o "status" se derivan deberes y facultades, que las personas y sociedades deben asumir o ejercer para alcanzar sus fines propios. Aplicando este concepto a la sociedad municipal, encontramos que su "status" (se halle o no reconocido jurídicamente) es el de constituir una comunidad natural de familias, asociadas por las

relaciones de vecindad en un territorio determinado, para la consecución del Bien Común local.

Esta situación o "status", de la que surgen deberes y facultades, configura las competencias municipales. Se es competente, entonces, cuando por tal situación o "status" particulares una persona o sociedad debe asumir determinadas obligaciones y derechos, como condición necesaria a la obtención de su propia finalidad. Estos deberes y facultades pueden asumirse o ejercerse (en el caso de la sociedad municipal), respecto de las personas y sociedades (menores o iguales); las cosas y las actividades relacionadas con el municipio en el marco de su jurisdicción territorial y en virtud de sus fines propios.

Las competencias municipales, así conceptuadas, pueden o no estar reconocidas en el orden jurídico superior. Cuando ello ocurre, el derecho positivo homologa un principio de juridicidad (imperfecto) que ya existe como expresión del derecho natural. Si dos municipios convienen la realización de una obra en común, sometiéndose a determinadas normas pactadas, estamos ante un hecho que manifiesta una evidente juridicidad, aunque la Constitución Provincial niegue la facultad natural que tiene el municipio a realizar convenios intermunicipales para la satisfacción de necesidades locales.

Cuando tal reconocimiento no se efectúa o se atribuye a otro, no sólo se produce un desconocimiento del derecho natural, sino también un agravio a los derechos concretos de la persona o sociedad (en este caso, del municipio). Cuando por razones de Bien Común superior deba sustraerse jurídicamente la competencia (total o parcialmente) a una persona o sociedad determinada, ello solo puede ser temporario y por razones extraordinarias.

En otro sentido, se dice en doctrina que las competencias pueden ser de responsabilidad exclusiva, concurrente o delegada. Las primeras son aquellas vinculadas estrictamente con la situación o "status" de la persona o sociedad. Cuando por las características de las personas y sociedades, cosas, actividades y el ámbito territorial, respecto del cual se asumen aquellos deberes y se ejercen tales facultades, conviene por razones de Bien Común que concurren dos o más sujetos de la competencia, ello debe concretarse atendiendo a la regla del principio

de subsidiariedad para la regulación de esa concurrencia.

Asimismo, cuando idénticas razones conducen a delegar deberes y facultades en un sujeto jerárquicamente inferior, esto no debe afectar la competencia de este último, particularmente en lo que se refiere al cumplimiento de sus deberes y al ejercicio de sus derechos. Esta doctrina acerca de las competencias es coherente con un concepto de descentralización por el cual se entiende que esta no consiste en delegar poder de decisión, sino en reconocer el derecho a la decisión. Esto, a su vez, se vincula con el concepto de autonomía. La autonomía consiste en el derecho de las familias y las sociedades intermedias (territoriales y sectoriales) a establecer su propio orden jurídico y regirse por él en dirección a su fin, sin intervención de otro poder superior.

El derecho a la autonomía es presupuesto de la descentralización, así entendida. Pero la autonomía no es un derecho absoluto. Su ejercicio se limita por el marco de las competencias. Así se explica, pues, la íntima vinculación entre los tres conceptos: autonomía, descentralización y competencia, cuya integración ordenada debiera tomar como referencia un principio: el de subsidiariedad y una pauta eminente: el Bien Común.

Por último, debemos observar que el federalismo, como nuestro modo tradicional e histórico de organización política, no es sino una aplicación del principio de subsidiariedad, concretando una verdadera descentralización sobre la base del reconocimiento de las autonomías municipales y provinciales. Sin embargo, al no encontrarse resuelto definitivamente el problema de las competencias, el ejercicio de tales autonomías no se ha posibilitado sino parcialmente, y el proceso de centralización ha sido creciente con la consiguiente mengua en la vigencia del federalismo. De allí que hemos insistido en la necesidad de resolver esta cuestión de las competencias como requisito previo a la recuperación del federalismo.

El deslinde de competencias entre el nivel provincial y federal se encuentra establecido en la Constitución Nacional. En tanto esta no se reforme, lo que corresponde es lisa y llanamente su aplicación estricta, cosa que hoy no ocurre como consecuencia

de la sustracción operada por el Gobierno Federal respecto de determinadas facultades provinciales no delegadas. En cuanto a las competencias municipales, estas no solo se encuentran deficientemente reconocidas en la mayoría de las Constituciones Provinciales, sino que, además, se ha operado respecto de ellas una sustracción (igual o peor a la sufrida por las Provincias), por parte de los gobiernos provinciales o, aún, del Gobierno Federal.

Por otra parte, la recurrencia al nivel regional como un ámbito de concurrencia de determinadas competencias ha sido casi nula, lo que agrava el cuadro descrito. Siendo el objeto de este trabajo la consideración de la Carta Orgánica Municipal, hemos creído necesaria esta referencia genérica al problema de las competencias debido a que ello constituye el fundamento de todo el desarrollo normativo en la Carta municipal. Es en función de las competencias reconocidas a los municipios por las respectivas Constituciones Provinciales que las Convenciones Municipales desarrollarán el contenido de las Cartas Orgánicas.

Ahora bien, hemos señalado las deficiencias constitucionales en esta materia al no reconocer a los municipios todas las competencias que les son propias, conforme a su naturaleza. Ello es lamentable, sobre todo en las nuevas Constituciones Provinciales que, reconociendo la autonomía municipal plena, no han resuelto con total justeza esta cuestión.

Frente a tal situación, solo cabe esperar que futuras reformas subsanen la omisión o bien, por vía de la delegación de deberes y facultades (recurso imperfecto), se restituyan los que son debidos al nivel municipal. En el marco de lo expuesto, abordaremos el tema de las competencias con relación a las Cartas Orgánicas, recordando que es importante no confundir aquellas con las funciones del Gobierno Municipal (o Municipalidad), ni con las atribuciones de los órganos del Gobierno local.

Esto es necesario precisarlo, atento a que la confusión se opera aún en ciertos textos constitucionales provinciales. Remitiéndonos a los conceptos dados anteriormente, las competencias municipales implican deberes y facultades que le deben ser reconocidos al municipio (y ejercidos por la

municipalidad considerando la triple función legislativa, ejecutiva y jurisdiccional) en razón de su situación o "status". Tales deberes y facultades se asumen o ejercen respecto de personas y sociedades menores o iguales, cosas y actividades en un ámbito territorial determinado. Supone esto una jurisdicción territorial del municipio que corresponde reconocer.

Supone también ese haz de deberes y facultades que deben homologarse jurídicamente. Y supone, por último, la existencia de personas y sociedades menores o iguales, cosas y actividades que habrá que identificar. Estas tres cuestiones, configurativas de las competencias municipales, se recogen normalmente en la Constitución Provincial, bajo la forma de lo que se denomina comúnmente "competencias", "funciones" o "atributos" de los municipios.

Ahora bien, puede ocurrir que la Constitución Provincial: a. Enumere las competencias municipales en forma taxativa. b. Lo haga de manera simplemente enunciativa, agregando, por ejemplo, términos como "entre otras", "sin perjuicio de las que le son propias", u otras por el estilo. c. O bien, en la misma intención que el caso anterior, se enumeren determinadas competencias, agregándose expresamente una cláusula general ampliatoria que toma como pauta o criterio, "el fomento o interés local", "el interés municipal", "el Bien Común local", u otra similar.

Respecto de esto, las Cartas Orgánicas pueden seguir distintos métodos:

1. Si la Constitución Provincial ha reconocido taxativamente solo algunas competencias municipales, ellas son el marco obligado para la norma fundamental del municipio. A lo más, se puede ampliar su enunciado sin violar el espíritu de la norma superior.

2. Si en la Constitución Provincial se han reconocido genéricamente (bajo cualquiera de las fórmulas citadas) las competencias municipales, las Cartas Orgánicas pueden reiterarlas o no, y/o ampliarlas (manteniendo el estilo enunciativo), en todas aquellas materias que aparezcan como vinculadas a los fines del municipio y no se encuentren previstas como de competencia exclusiva de

la Provincia o la Nación. Esto tiene su fundamento, sobre todo, en la existencia de aquellas cláusulas generales (homologatorias de una competencia amplia para los municipios) a que hicimos referencia anteriormente.

También pensamos que pueden incluirse aquellas competencias que la Constitución Provincial ha previsto como de responsabilidad concurrente, ya sea porque no las reservó con exclusividad a su nivel, o bien porque expresó la necesidad de la concurrencia, por parte del municipio y la Provincia, en dichas materias. Efectuadas las anteriores consideraciones acerca de la cuestión de las competencias desde una perspectiva general, concluiremos este punto con una enumeración posible que podría constituir un aporte para el análisis del tema al elaborarse cada Carta Orgánica en particular.

Esta enumeración genérica de las competencias municipales se apoya, como hemos dicho, en una visión de la "situación" o "status" del municipio como sociedad natural, con la que se corresponden determinados deberes y facultades. Obviamente, tales deberes y facultades pueden o no estar reconocidos en la Constitución Provincial y, de estarlo, ello puede ser bajo el carácter exclusivo, concurrente o de posible delegación. Lo que pretendemos es brindar un marco teórico que en cada caso particular corresponderá ajustar, de acuerdo a lo que establezca la propia norma fundamental de la Provincia.

Esta enumeración, como lo hemos dicho, comprende un cúmulo de facultades y deberes que le corresponden al municipio en razón de su naturaleza, y que pueden o no ser reconocidas como elementos de la competencia municipal en la Constitución Provincial. Como es obvio, la Carta Orgánica solo puede considerar como marco normativo aquellas que sí se encuentran reconocidas, pero puede también ampliar todo aquello que no estando expresamente vedado, ni reconocido como de competencia provincial, se vincula con las personas, cosas o actividades establecidas, situadas o desarrolladas en la jurisdicción municipal, especialmente cuando la Constitución Provincial

(como ocurre generalmente) no enumera las competencias municipales en forma taxativa.

Por otra parte, también debe quedar claro que la Provincia tiene derecho al ejercicio concurrente de ciertas facultades y deberes en materia de Salud, Educación y Cultura, Transporte, Medios de Comunicación, Promoción económica, Obras y Servicios Públicos y Medio Ambiente, entre otras.

La regla para saber cuándo nos encontramos, conforme al derecho natural, ante una competencia concurrente en estas materias, nos parece que es la siguiente: cuando por las características de las personas, cosas o actividades (respecto de las cuales se reconoce la competencia), se encuentra comprometido un interés intermunicipal, provincial o nacional, o cuando manteniéndose la cuestión en el ámbito local, el municipio no se basta a sí mismo para atenderla, es legítima la concurrencia de la Provincia y/o la Nación por razones de Bien Común.

Asimismo, cuando se den las condiciones suficientes para ello, la Provincia y/o Nación pueden delegar sus responsabilidades concurrentes o sus competencias exclusivas en el nivel municipal, siempre y cuando ello no afecte el ejercicio de las que son propias y exclusivas de este último, o su responsabilidad en las de carácter concurrente. Todo esto que exponemos, evidentemente, puede o no encontrarse normado en la Constitución Provincial o la Constitución Nacional y las leyes federales.

A los efectos del contenido de la Carta Orgánica, solo tiene validez lo que estos ordenamientos establezcan. Finalmente, quisiéramos citar nuevamente al Dr. Tomás Diego Bernard, quien afirma en su última obra: "siendo las resoluciones en sede constituyente soberanas, va implícito el carácter de rígidas que asumen las Cartas, las que no pueden reformarse, en todo o en parte, ni modificarse, sino es por otro acto constituyente de igual naturaleza. En sede municipal, por el sistema de convención o carta, esa condición de rígidas, por oposición a flexibles, que adquieren los textos sancionados, producto de una distinción clara entre el procedimiento constituyente y el procedimiento legislativo ordinario, conlleva a tratar de que las Cartas sean breves, concretas, con tratamiento específico de la temática municipal de fondo, a fin de dejar la debida elasticidad y

flexibilidad en la aplicación, por medio de la labor del departamento deliberativo ordinario. Si la Carta, de suyo rígida, es casuística, entra en la pormenorización, pretendiendo abarcar todas las múltiples y complejas situaciones que puedan crearse en el ámbito municipal, se pone en peligro su propia estabilidad y continuidad. Si, por el contrario, sobre los grandes principios directrices se deja liberada la adaptación circunstancial de los textos por vía de la complementación y reglamentación, propias de la legislación ordinaria, se asegura la vigencia y cumplimiento de la normativa de fondo, que es la que interesa y tiene valor permanente. Por eso, las Cartas deben asumir el carácter de un diseño orgánico, fijar la organización y funcionamiento del sistema, dentro del prototipo del municipio anhelado, y dejar al gobierno ordinario la adaptabilidad del mismo a las cambiantes necesidades y exigencias de la ciudadanía".

6. Algunas ideas acerca de la posible estructura y contenido de las Cartas Orgánicas municipales.

Ante todo, se hace necesario aclarar que renunciamos a cualquier intento de "recetar" una Carta determinada. Ello no corresponde ni es prudente. No corresponde puesto que nada exhibe mejor la pluralidad asociativa del cuerpo social como la vida municipal. Difícilmente puedan encontrarse dos municipios con idénticas características y, justamente, conviniendo en que la Carta Orgánica debe ser expresión de lo propio local, nada atenta más contra ello que indicar un "modelo" único. Tampoco sería prudente, puesto que nadie puede, desde el marco teórico, reflejar en una norma de esta naturaleza el ordenamiento que más conviene a todos los municipios en condiciones de ejercer la autonomía institucional. Aclarado esto, diremos que nuestra intención se orienta simplemente a esbozar de modo sucinto unas bases generales que contribuyan, como una suerte de referencia temática global, al proceso de elaboración y sanción de cada Carta Orgánica Municipal.

A los efectos prácticos, ampliaremos algunas propuestas sobre las competencias municipales y nos ocuparemos de los elementos e instituciones de la organización municipal.

7. Enumeración posible de las competencias municipales.

Teniendo en cuenta lo dicho arriba sobre las competencias desde una perspectiva general, agregaremos una enumeración posible que podría constituir un aporte para el análisis del tema al elaborarse cada carta orgánica en particular. Esta enumeración genérica de las competencias municipales se apoya, como hemos dicho, en una visión de la "situación" o "status" del municipio como sociedad natural, con la que se corresponden determinados deberes y facultades. Obviamente, tales deberes y facultades pueden o no estar reconocidos en la Constitución Provincial y, de estarlo, ello puede ser bajo el carácter exclusivo, concurrente o de posible delegación. Lo que pretendemos es brindar un marco teórico que en cada caso particular corresponderá ajustar, de acuerdo a lo que establezca la propia norma fundamental de la Provincia.

A- Políticas.

1. Ordenar y organizar el territorio, considerándolo a todos o alguno de los fines como Distrito Único o reconociendo divisiones naturales conforme a los criterios que se juzguen más adecuados.
2. Determinar la forma de gobierno; establecer las atribuciones de los órganos pertinentes para el ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva; organizar la Justicia de Faltas y crear los Tribunales respectivos para el ejercicio de la función jurisdiccional; establecer sistemas de revisión y contralor de la responsabilidad política administrativa de los funcionarios, como el juicio político, el de residencia u otros adecuados a esa finalidad; crear órganos de contralor de la legalidad y legitimidad de los actos administrativos.
3. Ejercer el poder de policía en todas las materias de naturaleza municipal, admitidas como tales expresa o tácitamente por la Constitución Provincial.
4. Establecer el régimen electoral a todos los efectos.

5. Concretar con otros municipios; las provincias y/o la Nación todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local.

6. Formar parte de organismos de carácter regional, intermunicipal o interprovincial.

7. Ejercer en los establecimientos de utilidad nacional los poderes municipales compatibles con la finalidad de aquellos y las competencias de la Provincia y la Nación.

8. Revisar los actos del interventor provincial o federal, según el caso, cumplidos como representante necesario del municipio, conforme a la Carta Orgánica y las Ordenanzas preexistentes. En caso de intervención federal a la provincia y estando reconocida la autonomía municipal plena, no corresponde en principio la intervención automática de los poderes municipales si las causas que justificaron aquella no se manifiestan en el orden local, por lo que en caso de concretarse, a pesar de esto, tal medida extraordinaria, la competencia municipal comprende además el pedido de revisión de la intervención en sí misma.

9. Establecer relaciones internacionales con otros municipios o entidades territoriales superiores (sin perjuicio de las atribuciones en materia de política exterior reservada al Gobierno Federal) a los fines de gestionar los asuntos que hagan al interés propio de la comunidad local en el marco de sus competencias.

10. Establecer formas de participación política vecinal complementarias a la que resulta del ejercicio del derecho a la elección de las autoridades locales, como por ejemplo la de los llamados "institutos de democracia semi-directa".

11. Promover la participación orgánica consultiva de la familia y las asociaciones intermedias en el gobierno municipal, pudiendo crear para ello órganos de actuación permanente.

12. Crear el Cuerpo de Policía Municipal con funciones auxiliares en materia de seguridad, ordenamiento, tránsito y judicial.

13. En general, ejercer en forma exclusiva a través de sus órganos de gobierno, las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, respecto de las personas, cosas y actividades sujetas a su jurisdicción y en tanto ello no afecte la de otro municipio ni las competencias reservadas a la Provincia o la Nación por las Constituciones respectivas.

B- Administrativas.

1. Ejercer la previsión, proyección, organización, dirección ejecutiva, coordinación y control de la legalidad y legitimidad de todos los actos de la administración pública local, sin intervención de otros poderes superiores.

2. Sancionar los instrumentos legales necesarios para la realización de aquellas actividades.

3. Promover la capacitación técnica de los funcionarios y el personal de la Administración Pública local.

4. Nombrar y remover los funcionarios y el personal administrativo.

5. Organizar la carrera administrativa municipal y establecer los sistemas de promoción que se consideren más adecuados, salvando los derechos del funcionario y empleado público municipal tutelados por las Constituciones Provincial y Nacional.

6. Ejercer todos los actos de administración, respecto de las personas, cosas y actividades sujetos a la jurisdicción municipal, sin perjuicio de las competencias reservadas por las normas constitucionales, total o parcialmente, a la Provincia o Nación.

C- Económico-Financieras.

1. Ejercer todos los actos necesarios de regulación, disposición y administración sobre su dominio público o privado municipal.

2. Ejercer todos los actos que contribuyan a la promoción económica local, en particular respecto de las pequeñas y medianas empresas o industrias, las cooperativas y los establecimientos rurales familiares o de pequeña escala.

3. Promover asimismo el desarrollo de la economía local mediante actividades concertadas con otros municipios o entidades superiores y a través de las relaciones internacionales en la materia.

4. Ejercer las facultades de libre creación, recaudación y disposición que, en materia de impuestos, tasas y contribuciones correspondan por la naturaleza de la persona, cosa o actividad sobre las que recaigan aquellos.

5. Participar, en los porcentajes que fije la Constitución o la ley, del producido de los ingresos fiscales sujetos por su naturaleza a los sistemas de coparticipación, en el mismo tiempo y forma que los percibe el ente superior. Ejercer, además, la libre disposición de estos recursos.

6. Ejercer, en general, todas las facultades necesarias para la organización económico-financiera del régimen municipal, incluyendo la creación de organismos e instituciones locales de crédito y fomento económico.

D - De Promoción y Asistencia Social, Educativa y Cultural.

1. Promover y asistir a la familia en sus derechos y libertades, particularmente en lo referido a la procreación, educación de la prole, la protección de la salud, la atención de la minoridad y la vejez, y el acceso a la propiedad de la vivienda y de un patrimonio mínimo para su desarrollo integral.

2. Promover y asegurar el arraigo vecinal y familiar para la consolidación del entramado social natural.

3. Atender las necesidades primarias de la comunidad en materia de salud y educación.

4. Promover y asegurar el conocimiento, preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural municipal, en particular respecto de la historia, usos, costumbres, valores y tradiciones locales y regionales.

5. Participar en la elaboración y ejecución de las políticas de turismo, ejerciendo el derecho a la preservación del patrimonio turístico local y a la defensa de los intereses de la comunidad municipal en lo referido a la actividad turística comercial.

6. Promover el deporte y la recreación a nivel local, elaborando y ejecutando las políticas pertinentes.

E - Urbanismo - Obras y Servicios Públicos.

1. Ejercer el planeamiento urbano sin condicionamientos de los poderes superiores, en tanto ello no afecte al Bien Común general.

2. Elaborar y ejecutar la política de vivienda conforme a las características, idiosincrasia y necesidades de la comunidad local, en las mismas condiciones citadas en el punto anterior.

3. Crear los organismos e instrumentos necesarios para llevar adelante la política urbana.

4. Organizar el catastro municipal de fines múltiples.

5. Elaborar y ejecutar la política de obras y servicios públicos municipales en la forma que se considere más adecuada a las características de cada municipio. Las obras y servicios públicos, ejecutados y prestados en la jurisdicción local son de competencia exclusiva del municipio, pudiendo ello ser reconocido en las Constituciones Provinciales, o constituyendo este último caso un ejemplo de sustracción de competencias.

6. Establecer libremente los sistemas de contratación para la ejecución de la obra pública y la prestación de los servicios públicos de naturaleza típicamente municipal.

7. Participar en las diversas formas de cooperación intermunicipal o regional para la

ejecución de obras o la prestación de servicios públicos interjurisdiccionales.

8. Esta enumeración, como lo hemos dicho, comprende un cúmulo de facultades y deberes que le corresponden al municipio en razón de su naturaleza, y que pueden o no ser reconocidas como elementos de la competencia municipal en la Constitución Provincial.

Como es obvio, la Carta Orgánica solo puede considerar como marco normativo aquellas que sí se encuentran reconocidas, pero puede también ampliar estas en todo aquello que no estando expresamente vedado, ni reconocido como de competencia provincial, se vincula con las personas, cosas o actividades establecidas, situadas o desarrolladas en la jurisdicción municipal, especialmente cuando la Constitución Provincial (como ocurre generalmente) no enumera las competencias municipales en forma taxativa.

Por otra parte, también debe quedar claro que la provincia tiene derecho al ejercicio concurrente de ciertas facultades y deberes en materia de Salud, Educación y Cultura, Transporte, Medios de Comunicación, Promoción económica, Obras y Servicios Públicos y Medio Ambiente, entre otras. La regla para saber cuándo nos encontramos, conforme al derecho natural, ante una competencia concurrente en estas materias, nos parece que es la siguiente:

Cuando por las características de las personas, cosas o actividades (respecto de las cuales se reconoce la competencia), se encuentra comprometido un interés intermunicipal, provincial o nacional, o cuando manteniéndose la cuestión en el ámbito local, el municipio no se basta a sí mismo para atenderla, es legítima la concurrencia de la Provincia y/o la Nación por razones de Bien Común. Asimismo, cuando se den las condiciones suficientes para ello, la provincia y/o Nación pueden delegar sus responsabilidades concurrentes o sus competencias exclusivas, en el nivel municipal, siempre y cuando ello no afecte el ejercicio de las que son propias y exclusivas de este último.

Todo esto que exponemos, evidentemente, puede encontrarse normado en la Constitución Provincial, la

Constitución Nacional y las leyes federales. A los efectos del contenido de la Carta Orgánica solo tiene validez lo que estos ordenamientos establezcan.

8. Elementos e Instituciones de la Organización Municipal.

Para concluir con esta inevitablemente breve consideración de las posibles Bases Generales para la elaboración de la Carta Orgánica municipal y utilizando el mismo esquema temático del punto anterior, nos referiremos a algunas cuestiones en particular que podrían ser consideradas por las respectivas convenciones al diseñar la organización municipal.

Antes de ello, también quisiéramos citar nuevamente al Dr. Tomás Diego Berardo, quien afirma en su última obra: "Siendo las resoluciones en sede constituyente soberanas, va implícito el carácter de rígidas que asumen las Cartas, las que no pueden reformarse, en todo o en parte, ni modificarse, sino es por otro acto constituyente de igual naturaleza. En sede municipal, por el sistema de convención carta, esa condición de rígidas, por oposición a flexibles, que adquieren los textos sancionados; producto de una distinción clara entre el procedimiento constituyente y el procedimiento legislativo ordinario, conlleva a tratar de que las Cartas sean breves y concretas, con tratamiento específico de la temática municipal de fondo, a fin de dejar la debida elasticidad y flexibilidad en la aplicación, por medio de la labor del departamento deliberativo ordinario. Si la Carta, de suyo rígida, es casuística, entra en la pormenorización, pretendiendo abarcar todas las múltiples y complejas situaciones que puedan crearse en el ámbito municipal, se pone en peligro su propia estabilidad y continuidad. Si por el contrario, sobre los grandes principios directrices se deja liberada la adaptación circunstancial de los textos por vía de la complementación y reglamentación, propias de la legislación ordinaria, se asegura la vigencia y cumplimiento de la normativa de fondo que es la que interesa y tiene valor permanente. Por eso las Cartas deben asumir el carácter de un diseño orgánico, fijar la organización y funcionamiento del sistema, dentro del prototipo del municipio anhelado y dejar al gobierno ordinario la adaptabilidad del mismo a las cambiantes necesidades y exigencias de la ciudadanía."

I - Organización Política.

1. Ordenamiento Territorial.

Puede en esta materia ordenarse la jurisdicción manteniendo la misma bajo la forma de distrito único a todos los efectos, o reconocerse divisiones territoriales sobre la base de zonas urbanas (barrios) o urbano-rurales históricamente diferenciadas. Este último procedimiento puede permitir organizar el régimen electoral por distritos vecinales; constituir el cuerpo colegiado de gobierno (sea o no exclusivamente deliberativo) con representantes por distrito; concretar una desconcentración de la actividad administrativa; organizar la participación vecinal y sectorial y realizar diversas actividades del gobierno y la administración con base en la descentralización.

2. Gobierno.

En cuanto al gobierno, en los casos en que la Constitución Provincial prevé una forma determinada (generalmente la del doble órgano) ello debe respetarse. En los demás casos puede adoptarse esta u otra forma de organización que asegure, eso sí, el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. En materia de atribuciones a los órganos, debe considerarse la adopción de alguno de estos dos sistemas: a) la enumeración taxativa (si ello es compatible con la Constitución Provincial), b) la enumeración enunciativa, seguida de una cláusula general referida siempre a la función propia de cada órgano. Partiendo del concepto de que el gobierno municipal es un verdadero gobierno o una mera administración de lo propio local, y aceptando también el derecho de los municipios al ejercicio del poder de policía local, es inevitable considerar (además de las funciones legislativa y ejecutiva) la actividad jurisdiccional. Esto implica la existencia de la Justicia Municipal de Faltas. No todas las Constituciones Provinciales reconocen a los municipios la competencia para el ejercicio de esta función. Sin embargo, la tendencia se manifiesta a favor de homologar este derecho. Para los casos en que esto se encuentra admitido, la Carta Orgánica debe contemplar la organización de la Justicia de Faltas y la creación de los Tribunales respectivos, previendo, en su caso, cómo resolver la cuestión de una segunda instancia. Respecto de esto último, pensamos que solo se justifica (en sede

administrativa) en el caso de municipios con cierto desarrollo poblacional y complejidad en el entramado de relaciones. En general, bastará con remitir la segunda instancia a la justicia ordinaria (la que de todos modos constituye en todos los casos instancia de revisión). En cuanto a la competencia de la Justicia de Faltas, debiera comprender las faltas e infracciones a normas municipales y toda otra cuestión que, vinculada a la jurisdicción local, se establezca por decisión del órgano legislativo (verbigracia: competencia electoral). Respecto de los auxiliares del gobierno, conviene manejarse respecto del gabinete con cierta flexibilidad en cuanto a su número y composición. Asimismo, puede considerarse la creación del cuerpo de Policía Municipal, organizado como auxiliar de la función ejecutiva en materia de faltas y contravenciones; como policía de tránsito y como auxiliar de la justicia municipal de faltas.

Se vincula también al gobierno la cuestión de los denominados, genéricamente, "organismos de contralor". Estos institutos de presencia renovada creciente en el derecho público moderno plantean en primer lugar el problema de su naturaleza: ¿son organismos de contralor político o simplemente administrativo? Pensamos que para lo primero debe respetarse la tradicional recurrencia al Juicio Político, el Juicio de Residencia, o las formas llamadas de "democracia semidirecta", como la revocatoria de mandato.

En cambio, las figuras del Fiscal Municipal, el Defensor del Pueblo o el "Contralor Municipal", para citar algunas, deben ordenarse al control de legalidad y legitimidad del acto administrativo; la custodia del patrimonio municipal; la observancia del respeto a los derechos del vecino (cuando este es afectado por un acto administrativo determinado), y, en fin, la representación legal de la Municipalidad, entre otras funciones de tal naturaleza. Asimismo, el Tribunal de Cuentas aparece como un típico instituto de contralor municipal, que debiera tener a su cargo el control externo de la gestión financiero-patrimonial de la municipalidad, quedando el control interno a cargo, por ejemplo, del Fiscal Municipal, cuando esta función no es asumida directamente por el Intendente y el Presidente del Concejo Deliberante, respecto de sus reparticiones dependientes. Por último, debemos referirnos a las formas de

participación que pueden reconocerse al organizar el régimen municipal. Evidentemente la primera de ellas es la participación de los vecinos en la designación de las autoridades municipales, y aún en la de determinados funcionarios cuando ello así se establezca. Pero, de más en más, se ha abierto paso en la doctrina y el derecho municipal, la propuesta para ampliar esta participación por el reconocimiento de otras formas complementarias. Tenemos en primer lugar las llamadas formas de democracia semidirecta (la iniciativa, el referéndum, la revocatoria, el plebiscito, la consulta popular, etc.) que nosotros llamamos también formas de participación en la política, puesto que a través de ellas se incide directa o indirectamente en la gestión de gobierno al nivel de la decisión.

Ellas consideran al vecino en su carácter de tal, individualmente considerado, concurriendo con el conjunto de sus convecinos al ejercicio de algunos de estos derechos, tal como lo hace cuando vota por la designación del intendente o los concejales. Pero existen también otras formas de participación que miran al vecino de tal barrio, o como padre de familia, o como miembro de una sociedad intermedia que representa determinados intereses sectoriales. Este hombre o mujer ya participa naturalmente en las sociedades vecinales o de fomento, las ligas de padres o de familias, y las numerosas sociedades vinculadas a lo económico, educativo, cultural, asistencial, deportivo, etc. La cuestión es si se reconoce a estas sociedades una participación en la gestión del gobierno municipal para que, a través de ellas, el vecino, (aquí indirectamente) participe de otra manera complementaria. Pensamos que ello es posible y hasta conveniente, a condición de que dicha participación sea equitativa para todas las sociedades intermedias del municipio, se apoye en la legítima representatividad de los representantes, se mantenga en el plano de la representación social desvinculada del avatar de la confrontación política y se constituya como de naturaleza consultiva, sin dejar por ello de adoptar alguna forma vinculante para el gobierno municipal, si correspondiera. Para todo ello, dicha participación podría canalizarse a través de un órgano plenario consultivo, de carácter permanente, conformado por los representantes legítimos de todas las asociaciones vecinales o sectoriales, que se hayan desarrollado en la comunidad local. Dicho órgano vendría a complementar, desde lo social, la

obra política del gobierno local, sin sustituirla, para que sea realidad la participación cívica, social y política como base de la democracia municipal.

3. Régimen Electoral.

Cuando la Constitución Provincial autoriza a los municipios (con derecho reconocido a la sanción de la Carta Orgánica) a organizar su propio régimen electoral, dicha facultad conviene ejercerla en plenitud, para lo cual se pueden sugerir las siguientes pautas:

a) La elección directa del Intendente, sobre la base de normas de postulación amplias.

b) La elección directa de los miembros del órgano legislativo, sobre la base de normas de postulación amplias y tomando como base territorial al municipio como distrito único o a las zonas reconocidas como distritos vecinales naturales, a todos los efectos.

c) La adopción del sistema de representación para los cuerpos colegiados que se considere más conforme a las características de cada municipio, salvando la necesaria unidad de gobierno con el Ejecutivo.

d) La participación de los extranjeros, tanto en su condición de electores como de elegidos, conforme al sistema que mejor preserve los intereses municipales, provinciales y, sobre todo, nacionales.

e) La desvinculación de las elecciones municipales del calendario electoral provincial y nacional. Cuando se eligen candidatos para cargos de distinta naturaleza, conviene considerar la conveniencia o no de diferenciar los instrumentos materiales del voto.

4. Juicio Político y de Residencia.

Hemos dicho que parecería conveniente reservar para el contralor de los actos políticos, propiamente del gobierno (ejecutivo, legislativo y jurisdiccional), la adopción de los institutos del Juicio Político, de Residencia o similares. El Juicio Político ante el caso de mal desempeño, conducta irregular o delictiva de las autoridades debiera considerar tres cuestiones fundamentales:

Su preservación de los conflictos político-partidarios, a efectos de no desvirtuar su finalidad.

Las garantías para la debida defensa.

La existencia de un jurado imparcial y representativo de la comunidad.

En cuanto al Juicio de Residencia, de antigua estirpe en nuestra organización política fundacional, cuando se decidiera su adopción, resulta fundamental atender a las características del órgano revisor.

II. Organización Administrativa.

En esta cuestión nos parece de utilidad citar un importante antecedente: las conclusiones de la "Comisión Nº 2" de las "Primeras Jornadas Municipalistas de la Patagonia". Se dice allí:

"1º- La estructura orgánica, elemento imprescindible de toda institución, debe ser diseñada tendiendo a lograr una armonía y racionalidad en la división del trabajo; claras delimitaciones de competencia y evitar la superposición de funciones. En el diseño de estructura orgánica es de fundamental importancia una distinción precisa, legalmente fijada, entre los cargos de nivel político y los que deben ser ocupados por el personal permanente.

2º- El funcionamiento de los Municipios no puede ser totalmente eficaz, mientras no se respete el Principio de Mérito, consistente en la cobertura de todos los cargos no políticos exclusivamente en función de la carrera administrativa, de tal modo que el personal permanente tenga garantizado no solo el derecho a la estabilidad, mientras dure su buen desempeño, sino también los de: adecuada remuneración; calificación vinculada al rendimiento y no a criterios de evaluación subjetiva; y ascenso en la escala jerárquica por sistemas de selección que impidan el favoritismo. También debe ser un derecho, y simultáneamente un deber, la capacitación del personal que debiera ser permanente, integral y abarcar a todas las categorías y sectores.

Por otro lado, entendemos que, tal como lo hace la Carta Orgánica de Santiago del Estero, conviene subordinar las ordenanzas que rijan la organización de la carrera administrativa a ciertas bases que quedan establecidas en la propia norma fundamental del municipio. Santiago del Estero requiere: condiciones de ingreso; derechos (justas retribuciones; estabilidad; indemnización; salario

familiar; licencias, etc.); obligaciones (prestación efectiva; buena conducta; acatamiento a pruebas de competencia; etc.) y organismos (junta de calificación; etc.). Otra cuestión que puede prever la Carta en esta materia es la de la descentralización administrativa, vinculándola con la deseable participación vecinal y de las asociaciones intermedias al respecto.

III- Organización Económico-Financiera

Estos aspectos de la organización municipal resultan fundamentales para asegurar verdaderamente la autonomía local. Algunas cuestiones a considerar serían:

La promoción y apoyo a la pequeña y mediana industria o empresa local, a las cooperativas y a las empresas agrícola-familiares de pequeña escala.

El ejercicio pleno de las facultades reconocidas para la creación, recaudación y libre disposición de impuestos, tasas, contribuciones y derechos sobre las personas, cosas y actividades, establecidas, situadas y desarrolladas en jurisdicción municipal.

La percepción de los tributos coparticipables con la Provincia o la Nación del modo más estricto, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Provincial.

La promoción de sistemas alternativos para el financiamiento de la obra pública o la prestación de los servicios públicos municipales.

La creación y organización del catastro municipal con fines múltiples.

La creación del Banco Municipal, como institución de promoción y fomento de la economía local y agente de recaudación y administración del sistema tributario municipal (y eventualmente, por delegación, de los sistemas provincial y federal).

IV. Promoción Social, Educativa y Cultural.

Al igual que en materia económica, la organización municipal diseñada debiera prever, por una parte, la promoción y el apoyo a la gestión de las familias y las sociedades intermedias en todas aquellas cuestiones que hacen a la satisfacción de sus necesidades; pero también, por otra parte, la política que subsidiariamente deberá realizar el gobierno municipal cuando aquellas necesidades no se

satisfagan, en lo que al nivel municipal naturalmente correspondiese.

Veamos algunas cuestiones en particular.

Promoción de la Familia

El municipio, comunidad natural, es también "familia de familias", de allí que la promoción permanente de esta sociedad básica, para la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales, debiera constituir el eje de toda gestión de gobierno municipal. La familia necesita poder arraigarse, tener acceso a la propiedad, constituirse en un hogar con vivienda digna, educar a sus hijos en un marco socio-ambiental adecuado, tener garantizada la atención de la salud para sus miembros, ver protegido su patrimonio, defendidas sus tradiciones y aseguradas las condiciones para su desarrollo socio-económico y cultural. Todo ello convendría fuese considerado también al diseñarse la organización municipal que, de alguna manera, constituye finalmente el "envoltorio" de la vida familiar.

La Salud Pública

Sin entrar en el detalle propio de la organización sanitaria, la Carta Orgánica podrá establecer los principios fundamentales en que debiera fundarse la misma. Algunas pautas a considerar podrían ser las siguientes:

a) La Salud Pública reconoce niveles de complejidad que se manifiestan en su primera y segunda escala, en el plano municipal.

b) Ello exige la descentralización de todo sistema provincial o nacional, pero también la integración al mismo de la organización sanitaria local.

c) Un sistema de salud con base municipal debiera respetar estas condiciones básicas.

Educación y Cultura

En materia educativa y cultural, se puede considerar la necesidad de promover el conocimiento, preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural local y regional. Entre otros aspectos a tutelar y apoyar se encuentran el estudio de las instituciones municipales o educación cívica, el estudio de la historia local, incluida en la currícula de

la educación primaria, y el fomento del folklore y las tradiciones locales y regionales, entre otras.

Obras y Servicios Públicos

La organización municipal se debe corresponder con la necesidad de constituir un verdadero régimen local de gobierno y administración, dentro del cual la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, aunque sean prototípicos, no es lo determinante. Sin embargo, atento a su importancia, pensamos que en la materia las Cartas Orgánicas, sin caer en reglamentarismo ni excesiva casuística, debieran preservar la vigencia de ciertos principios que hacen al Bien Común en esta cuestión. Nos parece que hay, por lo menos, cinco puntos claves:

a) La ratificación y precisión de las facultades y deberes del gobierno municipal en materia de obras y servicios públicos.

b) Las facultades y deberes respecto de la regionalización operada a través de las formas de cooperación intermunicipal.

c) La previsión de las formas alternativas para la ejecución de obras y la prestación de los servicios (cooperativas, consorcios, participación vecinal, etc.).

d) La determinación de los principios y limitaciones a que deben someterse los sistemas de contratación administrativa a adoptarse.

e) La previsión de las formas alternativas de financiamiento.

Urbanismo

Si se considera al municipio, especialmente aquel de características urbanas, como un orden urbano al servicio de un orden humano de convivencia, y se reconoce el derecho a la autonomía plena para tutelar dicha finalidad, la Carta Orgánica puede establecer también determinados principios en la materia:

a) La facultad del gobierno municipal para elaborar y sancionar un Plan Regulador y las políticas de planeamiento más conformes con las características de la comunidad local.

Civilidad

a) La facultad del gobierno municipal para elaborar y ejecutar una política de vivienda que se apoye en los siguientes postulados:

b) La recuperación de la competencia municipal en la materia, frente al avance de los organismos provinciales y nacionales.

c) La participación vecinal en su elaboración y ejecución.

g) La creación de los organismos e instrumentos necesarios para asegurar la autonomía municipal en la materia (Instituto Municipal de la Vivienda, etc.).

h) La afirmación de las facultades municipales para la creación y organización del Catastro de Fines Múltiples, siempre que ello no esté expresamente reservado al gobierno provincial por la Constitución.

V. Promoción Municipal.

Por último, existen ciertas cuestiones que contribuyen a la promoción y afirmación de la autonomía municipal y al fortalecimiento del municipio como comunidad natural y primaria del orden político. Entre ellas encontramos:

a) La educación cívica, referida a las instituciones municipales; los derechos del municipio; y los

d) La promoción de la vivienda como hogar y en armonía con el conjunto urbano.

e) La armonización de la relación vivienda-escuela-trabajo para favorecer el arraigo familiar.

f) La previsión de sistemas de financiamiento que faciliten el acceso a la propiedad de la vivienda familiar.

derechos, deberes y libertades fundamentales del vecino y la familia.

b) La promoción de centros de estudio e investigación de los asuntos municipales, al servicio del fortalecimiento cívico y la mejor gestión del gobierno local.

c) La participación del municipio en la elaboración y ejecución de políticas provinciales y nacionales en materia de medios de comunicación, medio ambiente y protección de la calidad de vida, turismo, problemática de zonas de frontera, desarrollo regional, defensa civil y toda otra cuestión que pueda afectar directa o indirectamente la vida municipal.



Política, demografía y trabajo

por Ignacio Garda Ortiz'

Envejecimiento demográfico y desempleo

En el pensamiento demográfico actual, resulta un lugar común la creencia de que el desempleo es consecuencia del exceso de jóvenes resultante de una falta de control en la natalidad. Así, Nafis Sadik, ex directora del Fondo de Población de Naciones Unidas señala que “la explosión demográfica hará inútiles los esfuerzos para bajar las tasas de desempleo”. Esta afirmación parece desconocer la realidad dinámica de las sociedades y, por lo tanto, de los mercados en que se producen los nacimientos.

En efecto, al menos durante los primeros veinte años de vida, los niños consumen e impulsan la producción sin competir por puestos de trabajo y demandando bienes que por su naturaleza llevan directamente a la activación del mercado interno. Pero, además, el ingreso de jóvenes a la población económicamente activa (PEA) tiende a resolver otro problema muy propio de las actuales sociedades envejecidas, mediante el equilibrio de la Tasa de Dependencia Demográfica. Sin jóvenes que realicen aportes al sistema previsional, este va indefectiblemente hacia el colapso.

Las causas del desempleo estructural que padece en la actualidad la mayor parte de las economías desarrolladas no se reducen a un problema de orden demográfico, sino que lo incluyen y exceden. Las crisis cíclicas que sufren los sistemas económicos son de sobreproducción y subconsumo. Esto quiere decir que se producen taponamientos en el sistema porque no se logra equilibrar la capacidad de producir con la capacidad de consumir.

Causas del fenómeno

Se pueden identificar: a) la baja natalidad y el déficit consecuente del mercado interno; b) la introducción radicalizada de tecnología para la producción en las industrias de escala; y c) la globalización de la economía, que permite la deslocalización creciente de capitales.

En lo que se refiere al déficit del mercado interno, Maurice Allais, Premio Nobel de Economía (1988), afirmó que, entre las décadas de 1960 y 1980, Europa había perdido la oportunidad que significaban 45 millones de nacimientos y esa era la causa de los millones de desempleados para los que no había solución. Es que la estructura económico-productiva de la posguerra había sido pensada para sociedades que crecieran a un ritmo

muy superior al que efectivamente se verificó, y esto trajo la consecuencia de la subutilización de la capacidad de producción instalada.

Este desequilibrio pudo solucionarse temporalmente mediante la exportación de manufacturas al Tercer Mundo a cambio de materias primas, es decir, exportando más trabajo del que se importaba. Sin embargo, el fin de esta armonía inestable se daría a medida que se verificasen los cambios aparejados con la entrada plena de la UE en un mundo globalizado. La deslocalización de las plantas industriales hacia los países del mismo Tercer Mundo que previamente importaba manufacturas, en búsqueda de reducción de los altos costos laborales de una Europa que vivía los estertores del Estado de Bienestar, llevó nuevamente a diezmar el sistema.

Ahora bien, los efectos de la baja de la natalidad solo se hacen visibles en el mediano plazo, porque la silueta demográfica de la PEA recién se modifica luego de veinte años de la entrada masiva de la población femenina en el mercado laboral. Pero, cuando transcurre ese período de tiempo, se comprueba que la nueva PEA (menor a la de la generación anterior) no tiene la capacidad de sostener el sistema previsional. Esto quiere decir que las comunidades con una silueta de población joven son las que financian a las que cuentan con una población envejecida, aunque por lo general las primeras sean más pobres que las últimas.

Si la base del sistema previsional es de carácter individual, indefectiblemente las familias que tienen muchos hijos terminan financiando a las que tienen pocos o ninguno. En el caso de las primeras, es común que solo uno de los progenitores logre jubilarse, mientras que en las segundas, por lo general, se obtienen dos jubilaciones habiendo aportado menos población a la PEA. La viabilidad del sistema previsional, en el corto plazo, depende del porcentual de ancianos, y en el largo plazo depende de la cantidad de nacimientos. Lo que se necesita, entonces, es una modificación estructural del sistema que permita premiar a las familias que tienen hijos y, consecuentemente, ensanchan la base de la PEA.

Más nacimientos, más consumo, más trabajo

A pesar de las continuas crisis recesivas de la economía de los países desarrollados, se suele aceptar la idea de que la regresión de la tasa de natalidad es un signo de progreso. Por el contrario, la realidad marca que la vida de las familias es la que otorga vitalidad al mercado interno, exigiendo productos de consumo, educación, atención médica de baja complejidad, vestimenta, etc. La mayor parte de estos bienes y servicios son producidos localmente y, por lo tanto, son los que generan trabajo de manera más directa. Mientras estos bienes son demandados en las sociedades con una pirámide de población joven, en aquellas en las que la pirámide se encuentra invertida los bienes requeridos tienden a virar hacia el consumo destinado al confort o suntuario. El problema que acarrea este fenómeno es que la producción de este segundo tipo de bienes es tecnificada y, por lo tanto, requiere de una cantidad de mano de obra muy menor.

Como se ha dicho, las economías desarrolladas, en un principio, tendieron a resolver sus desequilibrios internos mediante el intercambio de bienes con valor agregado a cambio de materias primas. Sin embargo, este ahogamiento de una cantidad de economías del Tercer Mundo trajo como consecuencia el inicio de un tránsito de “envenenamiento mutuo” porque generó una ola de migraciones hacia los polos de desarrollo. El fin de este proceso se está verificando en la actualidad, con el agotamiento de los servicios de seguridad social en el Primer Mundo, como consecuencia del envejecimiento de la población autóctona y de la desocupación generada por la población atraída por la esperanza de trabajo. Este fenómeno lleva indefectiblemente a presionar sobre los sectores productivos con imposiciones cada vez mayores que sirven, en el corto plazo, para paliar la crisis sistémica, pero que finalmente, en el contexto de la globalización, produce la deslocalización a un Tercer Mundo que no implica tales costos sociales y un nuevo aumento de los niveles de desocupación.

El crecimiento poblacional verificado a lo largo del siglo XX y proyectado para el siglo XXI, no depende tanto de la cantidad de nacimientos como de la

disminución de la mortalidad acontecida como consecuencia de los avances de la sanidad pública y de la ciencia médica.

Promover la fecundidad

La fecundidad de una sociedad es un bien complejo de cuyo delicado equilibrio depende que esa sociedad se mantenga en el tiempo o tienda a extinguirse. Decimos que es un bien complejo porque en él deben distinguirse tres dimensiones que actúan de manera simultánea y que, a veces, esconden realidades profundas. Dichas dimensiones son: a) el comportamiento procreador de las familias; b) el promedio de hijos por mujer en edad de procrear; y c) la cantidad de nacimientos que dicha sociedad produce cada año.

Estas tres dimensiones de la fecundidad podrían ser confundidas, pero son de carácter diverso.

El comportamiento procreador de los grupos familiares depende, fundamentalmente, de sus pautas culturales y se relaciona con la edad de las personas al constituir la familia (nupcialidad) y con el tiempo durante el cual dichas familias muestran apertura a la concepción. En este sentido, debe tenerse en cuenta que aproximadamente el 90% de los nacimientos se producen antes de que la madre cumpla 35 años. Esto muestra que lo verdaderamente importante es la edad que ella tenga al momento de formar su familia.

Asimismo, se debe tener en cuenta que la nupcialidad se ha ido retrasando en las sociedades industriales, de modo que los comportamientos de las familias de las clases medias urbanas indican, por lo general, la llegada a un umbral de dos hijos y la excepción de un tercero por error de planificación.

La segunda dimensión de la fecundidad depende de la cantidad de mujeres en edad fértil que tiene cada sociedad, y esto obedece directamente al envejecimiento poblacional. En el caso de que la silueta demográfica se encuentre equilibrada, y la mitad de las mujeres se encuentren en edad fértil, cada una de ellas debería tener un promedio de 2,1 hijos para asegurar el recambio generacional. Ahora bien, si existe un desequilibrio y la cantidad de

mujeres que pueden tener hijos es inferior al 25% de la población total, el promedio de hijos que se precisan se incrementa porque, de lo contrario, la población tiende a envejecer.

Esta dimensión se mide con la Tasa Global de Fecundidad (TGF) y está influida por la estructura demográfica de la sociedad. Evidentemente, los planes de desnatalización sirven al efecto de invertir la pirámide poblacional porque reducen la cantidad de potenciales madres que aseguran el recambio.

La tercera dimensión de la fecundidad está constituida por la cantidad de nacimientos que una sociedad produce efectivamente en un año calendario y sirve para mensurar el crecimiento actual de la población. Se mide con la Tasa Bruta de Natalidad (TBN) y se encuentra influida por las dimensiones anteriores, pero no explica las variaciones en la natalidad.

Lamentablemente, las políticas de población se han basado en el control de la natalidad y no han tenido en cuenta la medición de la fecundidad. Esto ha llevado a que no se tenga conciencia del “efecto eco”.

Si solamente se miden los nacimientos, se verá que ellos van aumentando a pesar de la desaceleración. Por el contrario, si se toma nota de la fecundidad, se verá que en los lugares urbanizados viene cayendo desde hace más de cincuenta años. Efectivamente, por el recambio generacional, la cantidad de nacimientos aumenta, pero la fecundidad decrece porque, a medida que se suceden las generaciones, las madres tienden a tener menos hijos.

Este proceso lleva al colapso demográfico y solo se puede modificar con políticas públicas dirigidas específicamente a la protección y promoción de la fecundidad. Si solamente el 25% de las familias tuvieran tres hijos, el 7% cuatro hijos y el 3% cinco hijos, esto serviría para equilibrar a un 37,5% de familias con dos hijos, un 17,5% con un hijo y un 10% restante sin hijos. Esto no significa una presión sobre la generalidad de las familias, sino solamente una protección sobre aquellas que, por sus pautas culturales, tienden a ser numerosas porque, por sí mismas, pueden llevar a un equilibrio del sistema.

Política de población para Argentina

La disciplina que ordena los conocimientos para formular y ejecutar una Política de Población y Territorio es la Dinámica de Población. Tiene en cuenta tres tipos de hechos demográficos: el tamaño, la estructura y la distribución de la población.

En lo que refiere al tamaño de la población, el elemento a tener en cuenta es la relación con la extensión del territorio que esa población habita. En el caso argentino, basta una observación de superficie para notar que la cantidad de habitantes es pequeña o que la extensión territorial es grande y que, por lo tanto, conviene establecer políticas de fomento del crecimiento poblacional si se pretende seguir reclamando soberanía sobre espacios que en la actualidad se encuentran despoblados o muy poco habitados.

La estructura de la población se conoce a partir del establecimiento de franjas de edad y sexo, y busca determinar si existe un equilibrio o proporción interna. Los desequilibrios que atentan contra estas proporciones tornan poco sustentables los mecanismos de redistribución económica y esto es particularmente visible en aquellos lugares que presentan pirámides envejecidas, que hacen colapsar los sistemas previsionales. En este sentido, se deben considerar dos datos fundamentales:

- a. La dificultad de que la población económicamente activa (PEA) sea mayor que el 40% de la totalidad y que se encuentre plenamente empleada.
- b. El comienzo del proceso de envejecimiento demográfico cuando la franja superior a 65 años supera el 7% de la población total.

En Argentina, entonces, no sólo se debe prestar suma atención a los problemas de desocupación estructural en la PEA sino también al hecho de que la franja de población mayor de 65 años supera el 10% del total e incrementa notablemente la tasa de dependencia demográfica (TDD). Al análisis de estos datos se debe sumar la consideración de las profundas diversidades regionales. No se puede

realizar un promedio general sin tener en cuenta que en el AMBA existe una estructura envejecida de aproximadamente 3,4 activos por cada pasivo (proporción que se achica a 2,2 en la CABA), y que en el NOA existe una estructura joven que llega a 6 pobladores activos por cada pasivo.

En cuanto a la distribución de la población, en Argentina existe un profundo desequilibrio que determinado por el agrupamiento del 70% de la totalidad en una superficie inferior al 5% del territorio, en las conurbaciones del eje Buenos Aires-Rosario-Córdoba, el hacinamiento de aproximadamente 14 millones de habitantes en el continuo AMBA-CABA que representa el 0,1% del territorio nacional, y la contracara de un espacio territorial despoblado superior al 60% del total, con menos de un habitante por km².

Es evidente que la causa de los desequilibrios descriptos se encuentra en la práctica de un centralismo político que se sustenta en un proceso histórico de concentración económica verificado especialmente en las zonas portuarias, y en las deficiencias de un federalismo solamente declamado. Por lo tanto, las propuestas tendientes a lograr un desarrollo armónico de la comunidad política deben apuntar al establecimiento de diversos mecanismos de distribución que fortalezcan a los sectores más vulnerables de la población y a los territorios históricamente postergados, y que busquen un crecimiento armónico de los distintos sectores de la economía.

Sin embargo, las políticas a implementar deben estar sustentadas en una idea acertada acerca de la significación del federalismo y esto implica un reconocimiento de la dinámica propia de la constitución de la comunidad política, porque de dicho reconocimiento y del fomento de tal dinámica depende, en buena medida, el crecimiento armónico que se busca.

Es verdad que una comunidad política supone la existencia de un determinado territorio y de una población que se encuentra arraigada en el mismo. Sin embargo, para que en ella exista armonía debe darse una cierta organización de la forma de arraigo en el territorio mediante un proceso federativo abierto. Este es como una floración dirigida. La

vitalidad surge de abajo, de las familias y asociaciones primarias, de sus propiedades, de sus oficios, y de sus organizaciones de producción y consumo. Pero esa capacidad de crecimiento requiere regulaciones y arbitrajes, requiere de instituciones legalmente reconocidas y de diferentes niveles de articulación, de la pluralidad diversa con la unidad, primero a nivel local, luego provincial y por fin nacional.

Este proceso federativo abierto no es otra cosa que una interacción virtuosa entre autoridad, libertades y propiedades, que van haciendo crecer las instituciones, hasta su articulación con el gobierno, para la realización de la plenitud posible. El mercado que produce un crecimiento, la política económica que lo distribuye en forma proporcional, y las políticas sociales que promueven el trabajo, el ahorro y la inversión (educación, salud, previsión, vivienda, etc.) mediante la institucionalización de las asociaciones intermedias, que permiten ejercer las libertades y competencias concretas y poseer propiedades patrimoniales.

Una vez reconocido el dinamismo propio de este proceso federativo abierto que hace a la constitución real de la comunidad política, se deben establecer los mecanismos ordenadores que, desde el gobierno, contribuyan a su fortalecimiento. En este sentido, y de acuerdo al diagnóstico realizado, se debe fomentar el crecimiento y la distribución armónica de la población en el territorio.

Desde la política económica se puede contribuir con este proceso generando herramientas de distribución que tiendan a lograr un crecimiento proporcional de los cuatro sectores de la economía y que, por lo tanto, permitan llegar de manera paulatina a un desarrollo armónico. Si la dinámica de crecimiento del mercado muestra que en cada ciclo tienden a crecer los sectores comercial y financiero en desmedro de los sectores productivos que generan una rentabilidad menor, conviene establecer una distribución que evite esta asimetría que determinaría la acumulación del ahorro en los sectores de mayor rentabilidad.

Del mismo modo que se equilibra el crecimiento de los distintos sectores de la economía en orden a su

sustentabilidad y al bien del todo, se deben implementar las políticas que propicien el surgimiento de microrregiones económicas distribuidas a lo largo de la totalidad del territorio y con la capacidad de completar su propio ciclo económico, esto es, de capturar su propio ahorro en orden a su inversión para un posterior ciclo de crecimiento. Dichas microrregiones deberían ser ordenadas internamente a partir de un municipio intermedio como centro y con niveles de complejidad escalonados tanto en las actividades como en los servicios. Un rol fundamental a desempeñar por estos enclaves territoriales, pero con el apoyo del gobierno federal, es el de la absorción del desempleo estructural mediante programas de autoproducción y consumo, realizados con el objeto de evitar la marginalidad y proteger a los sectores vulnerables y prepararlos, mediante hábitos de aprendizaje, trabajo y organización, para desempeñarse en la economía formal.

A las políticas económicas tendientes a un ordenamiento de índole territorial se les deben sumar las políticas sociales que reconozcan los intereses de los diversos sectores organizados y busquen armonizarlos entre sí para el bien del todo. En este sentido, debe propiciarse la formación e institucionalización de los diversos ramos de producción, el establecimiento de mecanismos internos de redistribución, la constitución de patrimonios afectados a un fin social y, en definitiva, la participación de los pequeños productores y los trabajadores asalariados en las utilidades de los eslabones más rentables de las cadenas.

Del mismo modo, y en referencia a la cuestión previsional que hubiera sido esbozada previamente, urge la implementación de herramientas que permitan terminar con las transferencias ocultas inherentes a un sistema que no reconoce la diversidad en la estructura poblacional y que, mediante la realización de promedios generales, obliga a que las familias numerosas del NOA, por ejemplo, financien con sus aportes las jubilaciones de las poblaciones envejecidas de las grandes ciudades.

¹ Médico. Especialista en Salud Pública y en Planificación y Gestión de Políticas Sociales.