

O  
Z 47  
B 26  
I

36033

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

EL ESTADO MUNICIPAL Y SU ESTRUCTURA  
JURIDICO - INSTITUCIONAL EN EL ESQUEMA  
CONSTITUCIONAL PROVINCIAL



PRIMER INFORME PARCIAL

EXPERTO: Dr. Alfredo R. Bosch Gigena

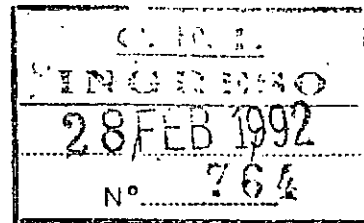
AUX. TECNICO: Cra. Patricia Alejandra Ortega

O/Z.47  
B26  
I  
N.241  
N 240

CORDOBA, Febrero de 1992

Córdoba, 28 de Febrero de 1992

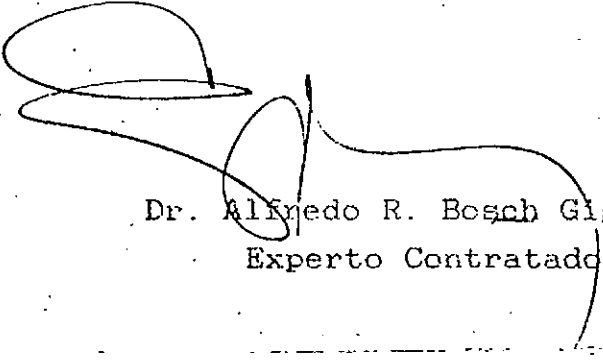
Señor  
Secretario General  
Consejo Federal de Inversiones  
Ing. Juan José Ciácerá  
S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D



Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a los fines de elevar a su consideración el Primer Informe Parcial del estudio "El Estado Municipal y su Estructura Jurídico - Institucional en el Esquema Constitucional Provincial" cuyo vencimiento opera en la fecha.

Cumplo asimismo en aclararle, que en el plan de trabajo, en virtud de un error involuntario de tipeado, se tituló al punto 2.1. como "Concreciones Restrstringidas", cuando en realidad debió decir "Concepciones Restrstringidas".

Sin otro particular, lo saluda con la mayor consideración y respeto.



Dr. Alfredo R. Bosch Gigena  
Experto Contratado

## INDICE

	Pág.
1. ANTECEDENTES HISTORICOS	1
1.1. Nacionales	1
1.2. Provinciales	6
1.3. Regionales	10
 2. DESARROLLO DE LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL	 15
2.1. Concepciones Restringidas	15
2.2. Autonomía y Autarquía	18
2.3. Atribuciones	21
2.4. Límites Institucionales	24
 3. LA GESTIÓN METROPOLITANA	 28
3.1. Conceptualización	28
3.2. Áreas Comprendidas	37
3.3. Funciones y Espacio Territorial	41
3.4. Asignación de Recursos	45
3.5. Alternativas Normativas	48

## EL ESTADO MUNICIPAL Y SU ESTRUCTURA JURIDICO - INSTITUCIONAL EN EL ESQUEMA CONSTITUCIONAL PROVINCIAL

### 1. ANTECEDENTES HISTORICOS

#### 1.1. Nacionales

El gobierno de las comunidades locales nació en forma espontánea, como necesidad impuesta por la convivencia inmediata, y la ciudad se erigió en el escenario primero y más propicio para el desarrollo de la condición social del ser humano.

A instancias de sucesos que permanente y dilatadamente interrumpieron la vida institucional y la continuidad del estado de derecho, el municipio como poder y en tanto gobierno comunitario local ha sido seriamente menoscabado, desdibujándose sus caracteres esenciales. La delegación arbitraria de autoridades de facto del poder central hizo así aparecer a las comunas durante demasiado tiempo como meras descentralizaciones administrativas.

Esta situación de menoscabo municipal se vio agravada por la problemática federal de nuestro país, en el que por ejercicio de gobiernos de facto se cercenaba permanentemente el poder de las provincias en beneficio de una centralización que aún hoy es objeto de discusión teórica y política entre la Nación y los estados provinciales.

Así, paulatinamente, el Municipio y su problemática jurídico-institucional fueron desapareciendo del escenario Teórico Práctico; el Derecho Municipal fue tratado con liviandad o eliminado de las cátedras universitarias para convertirse en un apéndice del Derecho Público y la Problemática Federal Provincial, hasta el punto que hoy es aún difícil encontrar textos y/o posiciones actualizadas respecto del Municipio y el ejercicio de su poder autonómico.

Sin embargo, el notorio crecimiento de las ciudades generó una perentoria necesidad de planificación, dando origen al Planeamiento Urbano y Regional como una disciplina Teórico Práctica que debió buscar su sustento jurídico en el olvidado poder del Municipio, lo que aún indirectamente reactualizó la problemática jurídica e institucional de los conglomerados urbanos. Otro tanto sucede hoy, cuando el fracaso de las políticas centralizadoras, desemboca en una readjudicación de derechos y funciones a los Municipios, a los que comienza a verse como los motores básicos en la prestación de servicios y/o en el contralor de los mismos.

Todo ello contribuye a que en la actualidad y por el propio devenir histórico, el Municipio con su poder autonómico haya recuperado un protagonismo en el plano práctico que está aún lejos de haber sido acotado teóricamente. La realidad por sí misma está determinando la necesidad de profundizar los estudios relativos al Municipio y su poder. Y la realidad, también parece estar determinando un futuro inmediato en el que muy posiblemente veamos una notoria acumulación de poder en los gobiernos de las ciudades.

Sin embargo, aún cuando en nuestro país el reconocimiento de las autonomías municipales y la titularidad del poder constituyente en cabeza de los vecinos para el dictado de las leyes orgánicas es hoy una posición triunfante, el largo período de olvido del Municipio como institución autonómica ha llevado a un verdadero desinterés e incluso desconocimiento de la importancia que reviste el poder constituyente municipal.

Se ha dicho largamente que la democracia como sistema de organización política, y la República representativa en tanto forma de gobierno, fincan sus posibilidades de realización en el Municipio, al que debemos concebir como la verdadera escuela de proyección política. Sin embargo, y como dijimos al principio, el oscurantismo impuesto por los gobiernos de facto impuso también el olvido de elementales prácticas democráti-

cas, y la verdadera importancia que se debe otorgar a las constituyentes municipales y el dictado de cartas orgánicas, reside justamente en la reconstrucción democrática que vivimos hoy en nuestro país.

En el marco global antes enunciado respecto de la problemática del Estado Municipal, podemos distinguir en la historia institucional de la República épocas bien definidas. Así, podemos decir sin lugar a dudas, que el poder Municipal tuvo un nacimiento esplendoroso, toda vez que fue resultado del trasvasamiento de los "fueros comunales" de la España que colonizaba, a la legislación americana. Este momento de formación y grandeza del poder Municipal en América tiene en nuestro país, un desarrollo que va desde la conquista hasta el año 1821 cuando se dicta, durante el gobierno de Martín Rodríguez la Ley de la Supresión "de los cabildos".

Puede considerarse que este primer período llamado "de los cabildos", siguiendo la concepción de la ley que lo clausura, es un período en el que el arraigo de la institución municipal genera un verdadero poder, representativo de los intereses y de la voluntad de los vecinos y poseedor de un muy amplio espectro de atribuciones.

Dicha normativa (Ley de 1821) que lisa y llanamente producía la abolición del poder Municipal estuvo, a tenor de muchos tratadistas, inspirada en las tesis centralistas Rivadavianas, y demuestra hasta qué punto era importante este poder en el territorio nacional, y si bien entendemos que esa norma no alcanzó para hacerlo desaparecer, comienza entonces una época oscura para el Municipio, al que no se le reconocen sus fueros institucionalmente.

Hay un segundo momento en la historia del Estado Municipal que está marcado por la Constitución nacional de 1853, ya que en las pautas que dicta la misma, el Municipio es considerado con nítidos caracteres autonómicos.

El artículo 5 de la Constitución nacional dictada en Santa Fe el 1° de Mayo de 1853, para el pleno ejercicio de la "garantía federal", o sea de la "autonomía Provincial", exige en los Estados federados, que haya un "régimen municipal". Si bien, el dictado de la Constitución Nacional pareciera marcar un resurgimiento del Poder Municipal, después de algunos pocos años se generaliza un proceso de reducción de los poderes del gobierno Municipal, que es por supuesto paralelo al proceso de debilitamiento del federalismo que va acotando a las autoridades locales, convirtiendo a la descentralización política en una mera descentralización administrativa.

El tercer período conlleva un verdadero resurgimiento del Estado Municipal; tiene comienzo en la Constitución santafecina de 1921, la que recepta las doctrinas municipalistas de Lisandro de la Torre, que conciben los "Municipios de convención", con plena autonomía y con capacidad para darse su Carta Orgánica en una Constituyente vecinal. Esto en las ciudades grandes, que constituyen la primera categoría de municipios, creándose otras dos categorías de conglomerados urbanos según su desarrollo poblacional. (Veremos luego la similitud de esta concepción con la contenida en la Constitución cordobesa de 1987.) Esta concepción de Municipios de carta o de convención, con gobierno propio y sin dependencia alguna, comienza a generalizarse como figura jurídica aceptada por las provincias a partir del año 1957 cuando se inicia un proceso de reformas de antiguos textos constitucionales, y nuevas provincias al dejar de ser territorios nacionales dictan su propia Constitución, incorporando el instituto jurídico que permite la plena autonomía municipal.

Lamentablemente en los últimos treinta años, han sido largos los períodos de gobiernos de facto que desconocieron tanto a las Provincias como a los Municipios su raigambre de estados constitucionalmente autónomos, lo que llevó nuevamente a un desgaste del Municipio como Institución jurídica fundamental.

Actualmente, asistimos a un nuevo resurgimiento del Estado Municipal, y a un reconocimiento de su poder, tal el ejemplo cierto de la nueva Constitución de la Provincia de Córdoba aprobada en 1987, cuya concepción municipalista ratifica el poder autonómico, su independencia, y la facultad de las grandes ciudades para dictarse su propia carta constituyente.



## 1.2. Provinciales

La Provincia de Córdoba, al igual que el resto del país vivió los avatares de un proceso nacional durante el cual el Municipio transcurrió por distintas etapas.

El acta fundacional de la ciudad de Córdoba de la Nueva Andalucía del 6 de Julio de 1573 narra con singular claridad, como en el acto de fundación, se erige el árbol o rollo de justicia en la plaza pública para entronizar la ley cuya autoridad deviene de la majestad real, y el cabildo como gobierno de la comunidad local. Así, Córdoba y las ciudades de su territorio tienen desde su origen un destino similar al de tantas otras ciudades fundadas durante el período hispánico.

Del poder político de esas ciudades da cuenta el hecho de que la mayor parte de las provincias, se constituyeron territorialmente a partir del radio de influencia de las ciudades de mayor importancia, en especial las más antiguas; y muchas otras provincias surgieron de los territorios que no eran influidos por una gran ciudad y justamente por esa causa. Esto es muy notorio sobre todo en las ciudades fundadas a lo largo del antiguo camino al Alto Perú.

La ciudad de Córdoba de la Nueva Andalucía, que luego constituiría la ciudad capital del territorio provincial, fue desde el momento de su fundación el eje a partir del cual se conformaría la Provincia de Córdoba.

Podemos incluso hablar de su importancia previa, por cuanto las mayores poblaciones indígenas del territorio que cruzaba el camino al Alto Perú, estaban localizadas en Salta del Tucumán y Córdoba del Tucumán, lo que habría determinado la importancia de la ciudad, teniendo en cuenta la necesidad de mano de obra de los conquistadores.

Córdoba tuvo entonces su Cabildo fundacional, vivió su crecimiento y su consolidación como ciudad a través de su poder político y de las normas que desde los "fueros" hubieron de regir la vida de los vecinos; vivió la hora revolucionaria desde 1810 cuando el cabildo de Buenos Aires era reconocido en su protagonismo; fue reconocida al igual que el resto de las ciudades y sus respectivos cabildos en el Proyecto de Constitución de 1815, en el Reglamento Provisorio de 1817, y en la Constitución de 1819.

Pero si bien la subsistencia del cabildo de la ciudad de Córdoba después de 1810 fue notoria, es necesario precisar que en 1820 ya el Cabildo habíase convertido en una Junta de Representantes del territorio influido por la ciudad capital y su poder político y económico. Luego Córdoba debería, junto al resto de las ciudades del territorio provincial, vivir la época de centralismo determinada por la ley de supresión de los Cabildos de 1821.

De esta época (1821) data la mayor crisis del Municipalismo argentino, pero es muy difícil establecer un criterio de corrección respecto de esa ley (aún cuando es sometida a una despiadada crítica por casi todos los autores). Recordemos que un año antes, el Cabildo de Buenos Aires había asumido el Gobierno de la Confederación a la caída de Rondeau; recordemos también que en muchos momentos de la historia las ciudades extendieron su poder ilimitadamente (como Roma); y recordemos también que en el período de consolidación nacional hasta 1853, la pugna entre las distintas facciones determinaba a veces el extravío del rumbo, y que todo el poder (incluso el de los Cabildos), era utilizado de una u otra forma en esa lucha de ideas y de facciones. Los Cabildos del interior, siguiendo a Buenos Aires, fueron suprimiéndose paulatinamente, Córdoba lo hizo en 1825.

Cuando sobreviene el reconocimiento de los municipios en la Constitución nacional de 1853, es Córdoba, a través de su

representante Juan del Campillo, la que incluye en el art. 5 la obligación de las Provincias de garantizar el "régimen municipal", ya que en el proyecto original de J. B. Alberdi no estaba, y es aprobada sin discusión, lo que originó luego una larga y costosa polémica respecto al verdadero significado de esa frase.

Ya en nuestro siglo, la Provincia de Córdoba dicta su Constitución en 1923, y si bien reconoce en su art. 136 la independencia de las municipalidades de todo otro poder, no les reconoce a las ciudades la facultad autonómica de dictar su propia carta orgánica, ya que debían, a tenor del art. 154, regirse por la Ley Orgánica "que les dé la Legislatura". Así fue dictada en 1925 la Ley orgánica N°3373 que rigió durante más de sesenta años. Dentro de su vigencia y por vía de interpretación del art. 5 de la Constitución Nacional, distintos fallos del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, reconocieron al Municipio y su gobierno, la tenencia y ejercicio de un poder político.

En los hechos, la autonomía relativa de los municipios existió, y en mayor medida que en otras provincias que constitucionalmente reconocían la autonomía y el derecho a darse su propia Carta Orgánica. Es importante destacar que la comisión de Régimen Municipal de la Convención Constituyente de Córdoba de 1923, produjo despacho reconociendo a los municipios de primera categoría derecho a dictar su Carta Orgánica en un reconocimiento de la independencia del electorado de las ciudades. Reconocía dicho despacho, también otros derechos que ampliaban el poder municipal, pero el despacho de la Comisión no fue aprobado en su totalidad, siendo expresamente excluido el derecho de los municipios de primera categoría de dictarse su propia Carta Orgánica. No obstante ello, los principios de la autonomía de los municipios fueron siendo impuestos por la misma realidad que otorgaba, a despecho de intervenciones y gobiernos de facto, más y más poder a los gobiernos municipales.

El reconocimiento de la autonomía municipal fue explícito en la nueva Constitución Provincial de 1987, y con el dictado de la Ley Orgánica Provincial (N°8102) promulgada el 12 de Noviembre de 1991. No obstante lo expresado, la discusión respecto al alcance del poder municipal no ha cesado, siendo muestra de ello los cuatro años (desde 1987 a 1991) que llevó a la Legislatura Provincial el dictado de la nueva Ley Orgánica Provincial.

### 1.3. Regionales

En general, en el interior argentino, el Estado Municipal sigue la suerte antes descripta en el punto 1.1. (Antecedentes Nacionales). Y esto fue así por cuanto la Ley de supresión de los Cabildos de 1821, caracterizada por muchos como de inspiración Rivadaviana y centralista, afectó a la totalidad de los municipios del territorio nacional, los que siguiendo una tradición hispano-americana habían nacido y crecido con un natural reconocimiento de fueros autonómicos.

De acuerdo a la posición de algunos autores, con la ley de 1821 se pretendía sustituir la institución municipal de origen hispano, por otra que convertía a los gobiernos municipales en meros delegados del poder central al ser nombrados y removidos por éste, en un todo de acuerdo con la tradición francesa. Lo cierto es que en el período que va entre 1821 y 1852, aún inhabilitado el viejo esquema de poder Municipal, no se gestó forma alguna de organización alternativa, y se caracteriza ese período como de una verdadera desorganización jurídica, en el que el mando era de alguna forma asumido por caudillos locales reiteradamente enfrentados al poder central. Así lo manifiesta Urquiza en los considerandos del Decreto del 2 de Mayo de 1852, por el que se establecía el gobierno de la Municipalidad de Buenos Aires, cuando expresaba: "...Hay pocos objetos tan dignos de interés en la apreciación de la política seria, como el poder antiguo de la Municipalidad... La historia que ha ocupado el más largo espacio del período que dista de aquel acontecimiento (Ley de 1821), no queriendo encontrar obstáculo alguno, nada creó; infecunda y estéril por naturaleza, mal pudo ser conservadora..."

Como ya antes dijimos, el período iniciado en 1821 concluye con la sanción de la Constitución Nacional en 1853 por la constituyente de Santa Fe, promulgada por el mismo Gral. Urquiza. En su art. 5 establece la obligación para cada provincia confederada de "asegurar su régimen municipal", otor-

gando entonces jerarquía constitucional al "régimen municipal", y también autonomía, por cuanto el uso de la palabra "régimen" en la economía del texto de la Ley fundamental lo presupone.

La carta magna establece también que el "régimen municipal" es del resorte provincial, siendo las provincias en sus respectivas constituciones las que deberán prever dicho régimen, su organización y su vigencia. Atento a la economía del Texto Constitucional, cobra singular importancia la sanción por el mismo Congreso, (Ya convertido en Legislatura ordinaria) de la Ley orgánica Municipal para la Ciudad de Buenos Aires, declarada Capital de la Confederación Argentina. Dicha Ley Orgánica tiene contornos nítidamente autonómicos que establecen un régimen municipal de carácter popular y electoral, que tendría un poder legislativo surgido de elección directa, y un ejecutivo que surgiría de una terna elegida popularmente, dentro de la cual el presidente de la Confederación debería optar.

Debemos incluir entre las voces defensoras del poder autonómico municipal a Juan B. Alberdi; en su proyecto de Constitución para Mendoza efectúa una firme reivindicación del Estado Municipal, llegando a incluir entre sus facultades la de Justicia y privilegios legislativos.

Lamentablemente, la interpretación del art. 5 de la Constitucional no ha sido pacífica, y el período posterior a 1853 está caracterizado por municipios de "delegación", ya que las provincias argentinas organizaron municipalidades con autarquía, cuyos poderes son delegados por las legislaturas en una ley de carácter general que determina la estructura y funcionamiento para todas ellas (las llamadas Leyes Orgánicas o de las Municipalidades). Se les reconocen algunos principios de la forma republicana y representativa de gobierno, pero no autonomía, caracterizándolos como descentralización política-administrativa del Estado.

En 1869, se sanciona el Código Civil Argentino que entra en vigencia en 1870, dándose así sistematización al derecho privado. Interesa su sanción al Derecho Público, por cuanto esa codificación, otorga carta de ciudadanía a la mayor parte del derecho español, y reconoce en su art. 33 "...a cada uno de sus municipios..." como personas jurídicas de existencia necesaria. Luego, en su art. 2344, caracteriza el patrimonio municipal. Se reconocía así el Estado Municipal como una institución previamente existente a la ley, y se confirmaba su institucionalidad.

En 1921 la convención constituyente de Santa Fe recrea el Estado Municipal instaurando la autonomía plena del gobierno comunal. Si bien dicha constitución entró en vigencia en 1932 y fue derogada por intervención Federal en 1935, las posiciones del Dr. Lisandro de la Torre, que contemplaban la existencia de Municipios con capacidad de darse su propia organicidad a través de convenciones municipales, ya habían marcado un gran paso para la historia del municipalismo argentino. Dicha Constitución otorgaba facultad constituyente a las ciudades de más de 25.000 habitantes, y creaba otras dos categorías de ciudades: a) menos de 25.000 habitantes y más de 3.000, b) menos de 3.000 habitantes y más de 500; que eran municipios "de delegación", debiéndose organizarse conforme a las leyes dictadas por la Legislatura. Había aparecido así por primera vez en nuestro derecho público provincial la plena autonomía para el gobierno de las municipalidades.

El Congreso panamericano de Municipios reunido en Cuba en 1938 proclamó la necesidad de reconocer la autonomía municipal, y dicha posición fue ratificada en el IV Congreso Panamericano de Municipios reunido en Montevideo en 1953, definiendo como bases para hacerla asequible, a los municipios de carta o convención, establecidos por vez primera en Santa Fe.

A pesar de haberse comenzado a utilizar la expresión autonomía municipal, en constituciones provinciales como las

de Corrientes en 1913; San Juan, de 1927; y Santiago del Estero 1939; en ellas sólo estuvo enunciada, ya que no contenían dispositivos que la garantizaran.

Más modernamente, un verdadero reconocimiento del poder del Estado Municipal se plasma mediante el sistema de municipios de carta o convención, en los textos constitucionales de Catamarca en 1965; Chubut, año 1957; Misiones, año 1958; Neuquén, año 1957; Río Negro año 1957; y Santiago del Estero, en su reforma de 1960. También por esa época se dictan sus constituciones las nuevas provincias de Chaco (1957); Formosa (1957); Santa Cruz (1957) y La Pampa (1960), las que si bien declaran expresamente la autonomía municipal, en el terreno dispositivo lo reconocen en menor medida.

Un caso particular es el de la Constitución de Buenos Aires de 1934, texto que si bien puede ser considerado progresista en varios órdenes, en lo relativo al "régimen municipal" mantuvo concepciones arcaicas, ya que acepta sólo los municipios "de delegación", con una Ley orgánica común sancionada por la Legislatura. No obstante ello, tanto el Poder Ejecutivo unipersonal, como el Deliberante, son elegidos en forma directa por voto popular, a diferencia de Capital federal. Es de destacar que tanto la Constitución de Buenos Aires, como la elección del Ejecutivo en Capital Federal por el presidente de la Nación, son temas en permanente discusión.

En los últimos años, a partir del ejercicio democrático sostenido, se han dictado constituciones ( desde 1986 en adelante) en distintas provincias, las que, han adoptado en lo atinente al "régimen municipal", modernas concepciones autonómicas que en todos los casos, contemplan la existencia de municipios de carta o convención. Así, tanto Córdoba (1987), como Jujuy, La Rioja (1986), Salta (1986), San Juan (1986), San Luis, Santiago del Estero, Río Negro y Catamarca (reforma parcial), han receptado con distintas características la plena autonomía Municipal, otorgando a determinadas categorías de



ciudades la facultad de dictarse su propia Carta Orgánica, en convención llamada al efecto.

En un país y una sociedad que se reconocen limitados por la centralización, las diversas autonomías municipales irán determinando el rostro de una nueva realidad.

## 2. DESARROLLO DE LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL

### 2.1. Concepciones Restringidas

Estas concepciones se caracterizan fundamentalmente, por atribuir al Municipio una naturaleza legal restringida, al considerarlo una mera creación del Estado. Sólo lo reconocen como un órgano creado por el poder central, que se sirve del mismo a fin de cumplir su cometido. Son, por ende y en esta concepción, organismos descentralizados de un Estado que incluso debe nombrar a sus funcionarios. Se ha relacionado esta concepción históricamente con la Revolución Francesa y con el sistema legal que ella establece.

El primer antecedente de ese régimen, es el decreto de 1789 de la Asamblea Constituyente Francesa, que abolió las municipalidades. Luego otro decreto, esta vez del 10 Brumario del año II (1793), ordenó la supresión de los burgos, pueblos, y ciudades, sustituyéndolos por las "comunnes", que pasaron a tener todas una organización uniforme, y que sólo se distinguían por el número de miembros de sus gobiernos.

En esta concepción, que alcanza un gran desarrollo y consolidación en la época napoleónica, los municipios sólo son una simple división administrativa del territorio, la última circunscripción de la autoridad del estado central. Este sistema, dada la gran resonancia e influencia de las ideas acuñadas en la Revolución Francesa, influyó en España, Italia, Grecia, Holanda, e incluso algunos países americanos. A esa influencia respondía, a tenor de los historiadores, la ley de inspiración Rivadaviana de 1821 (gobierno de M. Rodríguez), por la que fueron abolidos la totalidad de los Cabildos del país. En este sentido, conviene recordar las palabras de Alberdi cuando con relación a esa ley dice: "En nombre de la soberanía del pueblo se quitó al pueblo su antiguo poder de administrar sus negocios civiles y económicos. De un antiguo Cabildo español había salido a la luz el 25 de mayo de 1810,

el gobierno republicano de los argentinos, pero a los pocos años este gobierno devoró al autor de su existencia. El parri- cidio fue castigado con la pena del Tali6n; pues la libertad republicana pereci6 a manos del despotismo pol6tico, restaura- do sin el contrapeso que antes le opon6a la libertad municipi- pal. La ley que suprimi6 la libertad municipal para reempla- zarla por la polic6a militar cuyo modelo trajo Rivadavia de Francia, donde los Borbones lo ten6an del despotismo de Napo- le6n, ha sido el brazo derecho de Rosas."

Por otra parte, a6n cuando la "autonom6a" municipal implique el reconocimiento al poder pol6tico del municipio, no podemos dejar de observar que dicho vocablo no siempre ha sido utilizado en forma precisa, y con su uso se han significado distintos alcances del poder descentralizado. Ni siquiera puede aceptarse que porque un municipio se d6 su propia Carta Org6nica, ha alcanzado el m6ximo poder descentralizado.

Para que el Municipio alcance una verdadera descentrali- zaci6n asumiendo el poder que debe serle propio, deber6 esa "autonom6a" contener los recursos econ6micos que le posibili- ten el ejercicio de su poder. La explicitaci6n de esta necesi- dad financiera, no implica el reconocimiento de las teor6as economicistas que explican la naturaleza jur6dica del Munici- pio con la capacidad econ6mica y financiera para cumplir sus fines (sistema alem6n). No obstante, sin los recursos econ6mi- cos necesarios, el Estado Municipal no podr6 consolidar su independencia y estructura auton6mica.

A lo largo de los siglos, el poder de las ciudades ha aumentado o disminuido pendularmente y es notable observar como toda causa, ideario o ideolog6a que sobrepase el 6mbito del Municipio se ve obligado, para alcanzar sus fines a cerce- nar los poderes municipales que constituyen el ejercicio de democracia m6s antiguo y directo por el que se expresan los ciudadanos. Sin embargo, todas estas actitudes restrictivas

terminan cediendo frente a una realidad que vuelve a depositar poder en el gobierno de las ciudades.

Hoy vivimos en un "ritorno" al Municipio a partir del fracaso del Estado Central como prestador de servicios, y lentamente estos servicios se transfieren a manos municipales. Además, el mismo ejercicio democrático sostenido, ha generado una amplia corriente constitucionalista de reconocimiento del poder del Municipio, explicada quizás, por que el más directo ejercicio y expresión de la democracia, es el que el hombre efectúa en las ciudades.

## 2.2. Autonomía y Autarquía

La discusión acerca de la naturaleza jurídica de la "Autonomía" Municipal, está marcada por la falta de acuerdo en la teoría. Igual sucede con la "autarquía" como instituto jurídico; quizás debiera entonces encararse la discusión respecto del contenido actual de las autonomías y autarquías municipales. No obstante, a los fines del entendimiento de la problemática municipal, desarrollaremos sucintamente la cuestión.

Los desacuerdos planteados en relación al término autonomía, derivan quizás de que la misma, teniendo en cuenta esos desacuerdos y su connotación política, provoca reacciones cargándose de un significado notoriamente emocional. Por otra parte, no puede pretenderse que la autonomía sea igual a través del tiempo y el espacio; y es obvio que tendrá especiales características y contenido según el tiempo y el lugar en que se utilice o se haya utilizado. La diferencia existente entre la concreción formal en las normas de la autonomía y la realidad de la misma será también motivo de desacuerdos, y termina convirtiéndose a la autonomía municipal en una cuestión irreductible, que se parece bastante a una discusión semántica.

En la teoría municipalista pareciera que se pretende enfrentar al Estado con el Municipio, cuando en realidad éste es una parte del Estado mismo, con sus acuerdos y contradicciones.

Más allá de la bondad de las Teorías del Municipio, éste recupera o pierde su poder, ensanchando o reduciendo su autonomía, de acuerdo al desarrollo histórico, y este proceso tiene una alta connotación política. Aquí se encuentra quizás la explicación del Municipio como ciudad-estado, cuyo ocaso relativo sobreviene con el advenimiento del Estado moderno. Este Estado moderno, es sólo el resultado del desarrollo

histórico y de la mayor complejidad de las relaciones entre los seres humanos, lo que hizo necesarios niveles diferentes de organización. Lo expresado no implica desconocer la necesidad de una "autonomía" municipal más amplia, pero debemos tener en claro que esa autonomía tendrá las características que le otorgue la filosofía política imperante en el Estado del que forma parte.

El actual cuestionamiento del Estado como tal, es analizado como un fracaso de los Estados Centrales que absorbieron funciones en detrimento de los poderes locales, sin que ello trajera aparejado un mejor ejercicio del poder. Si bien esto es razonable en términos generales, no puede aceptarse que se desvirtúe la necesidad de un estado Central con capacidad para dictar políticas globales, y establecer la armonía y coordinación nacional. Tampoco puede efectuarse la crítica al Estado indiscriminadamente, haciéndola extensiva al Municipio, en el que la transparencia y el contralor en el gobierno del poder estatal, son una consecuencia de la relación más directa e inmediata entre los ciudadanos y su gobierno.

Autonomía como vocablo viene del griego y significa darse la propia ley. La palabra autarquía, también tiene un origen griego y quiere decir: mando de sí mismo, o sea gobierno propio. Por ende la autonomía municipal implica la idea de organizarse de acuerdo a normas propias, o sea que tendrían autonomía aquellos municipios que se dicten su propia Carta Orgánica. Por el contrario serían autárquicos aquellos, que aún con gobierno y administración propios, no pudieran organizarse por sí a través de una Carta Orgánica. Sin embargo, la autarquía no es sólo propia de los municipios, ya que debe entenderse por autárquico a todo organismo que mediante una ley del Estado Provincial o Nacional, adquiere personería jurídica pública, y por esa misma ley le es conferida una función que así se descentraliza. Esta descentralización es administrativa, e implica normalmente una gestión de servicios.

Se habla también de autonomía plena y semiplena según tengan los municipios capacidad de organizarse mediante una ley o no la tengan. Atento el desarrollo histórico del término "autonomía", actualmente se acepta casi unánimemente que la autonomía; independientemente de la capacidad para autoorganizarse, es inherente a los municipios por el sólo hecho de serlo. Tal es la posición adoptada por la constituyente cordobesa de 1987.

Según lo expresado, la autonomía municipal dependerá en su contenido de la filosofía política del Estado del que forman parte, por lo que ni aún la capacidad para organizarse a sí mismos, garantiza la posesión y ejercicio del mayor poder municipal.

Sin embargo, cuando se habla de autonomía municipal, se entiende que se está hablando de la mayor independencia del poder municipal, y con ese alcance es utilizada la palabra a lo largo de este trabajo. En este sentido, creemos lícito y conveniente abogar por una mayor autonomía municipal, ya que el Estado Municipal y su gobierno, posibilitan la concreción más directa y cierta de una democracia representativa y republicana.

### 2.3. Atribuciones

La capacidad y por ende las atribuciones que puedan ejercer los municipios estarán determinadas por el mayor o menor grado de autonomía que se les otorgue. En otros términos, puede también afirmarse que el mayor o menor poder del Estado Municipal, estará definido por los contenidos de su autonomía y los recursos económicos para afrontar la prestación de servicios en el ejercicio de ese poder.

Hoy, reconocida en nuestra provincia y en la mayoría de las nuevas constituciones provinciales la autonomía para la totalidad de los municipios, será necesario analizar detalladamente lo establecido por los nuevos ordenamientos fundamentales y las leyes orgánicas que en su consecuencia se dictan. En general se reconocen tres categorías de municipios en atención al número de habitantes.

En el caso de Córdoba, a las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes se las denomina Comunas, y por Ley Orgánica Provincial se han determinado que son ciudades aquellos Municipios que tengan más de diez mil habitantes, y ha otorgado la Constitución Provincial facultad a las ciudades para dictarse su propia carta orgánica y determinar así su gobierno. Tenemos entonces una primera división que establece distintas atribuciones, para las comunidades (menos de 2.000 habitantes), para los Municipios de menos de diez mil habitantes (siempre más de 2.000), y para las ciudades (más de 10.000 habitantes).

Todos los municipios son autónomos, pero sus facultades difieren. Las ciudades podrán dictar su propia carta orgánica, los municipios de menos de 10.000 habitantes no podrán hacerlo y deberán regirse por la Ley Orgánica Provincial, al igual que las comunas. Para estas últimas se establece un gobierno de Comisión obligatorio.



Globalmente se consideran funciones y atribuciones municipales las de: gobernar y administrar los intereses públicos locales; juzgar políticamente las autoridades municipales, crear, determinar y percibir los recursos económico-financieros, confeccionar presupuestos, invertir los recursos y controlarlos, administrar y disponer de sus bienes; nombrar y remover sus agentes; realizar obras públicas y prestar servicios públicos; atender la salubridad, salud, asistencia pública; higiene y moralidad, ancianidad, discapacidad y desamparo, cementerios y servicios fúnebres, planos edilicios, calles, plazas y paseos, diseño y estética, vialidad tránsito y transporte urbano, control de la construcción, protección ambiental, faenamiento animal para consumo, mercados y abastecimiento, paisaje, equilibrio ecológico y polución, elaboración y venta alimenticia, política cultural, física y educativa, turismo, servicios de previsión, asistencia social y bancaria; fomento y difusión de valores culturales, conservación del patrimonio histórico y artístico; regular el procedimiento y el régimen de faltas; establecer restricciones, servidumbres y casos de expropiación; regular y coordinar planes urbanísticos y edilicios; ejercer funciones delegadas por el Gobierno Federal o Provincial; y ejercer - como termina diciendo el art. 186 de la Constitución Provincial - "cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del estado." Se reconoce también la facultad municipal de disponer la demolición de construcciones; clausuras y desalojos de inmuebles; secuestro, decomiso o destrucción de objetos, pudiendo requerir para ello el auxilio de la fuerza pública. Pueden también imponer arresto de hasta quince días y crear Tribunales de Faltas.

Siguiendo la línea de pensamiento inicial, y aún cuando como hemos visto las atribuciones municipales son amplias, será necesario un poder económico-financiero suficiente para poder ejercer esas atribuciones. Los Municipios pueden establecer impuestos en armonía con los regímenes provincial y

federal; establecer tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas; disponer, administrar o explotar su patrimonio; disponer de la coparticipación provincial y federal; recibir legados, donaciones y otros aportes especiales; y contraer empréstitos. (Art. 188 Constitución Provincial de Córdoba)

Si bien hoy legislativamente se reconoce en forma creciente el poder municipal contemplándose en su órbita una vasta gama de facultades, no debe dejar de tenerse en cuenta la diferencia que de común existe entre la norma y la realidad, la distancia que va entre la facultad que otorga la ley y las posibilidades de ejercerla.

Es harto importante analizar las superposiciones con otros poderes del Estado, y el espacio que en realidad queda reservado al Estado Municipal. Por ello, hoy quizás lo que más importa en relación a la amplitud de las atribuciones del Municipio, es abogar por el reconocimiento de facultades legisladas pero muchas veces inexistentes. Para ello se requerirá de un exhaustivo conocimiento de la legislación por parte de los municipios, y la firme decisión de éstos de avanzar en el reconocimiento de sus atribuciones para llegar a ser "independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta constitución y a las leyes que en su consecuencia se dictan." (Art. 180 Constitución Provincial de Córdoba)

#### 2.4. Límites Institucionales

El poder del Estado Municipal se encuentra limitado en función de su competencia territorial y de su competencia material.

La competencia territorial es la que determina el radio de acción municipal. Al respecto existen dos sistemas de territorialidad; el sistema del municipio condado o departamental, que se encuentra aún vigente en Buenos Aires, Mendoza San Juan y La Rioja; y el sistema de municipio villa en que se priorizan las relaciones de vecindad. En este último sistema, que es el adoptado por la mayoría de las nuevas constituciones provinciales (excepción hecha de la Rioja), el Municipio debe limitar el ejercicio de sus facultades al territorio del asentamiento urbano que es usualmente delimitado por la prestación de servicios. (Art. 185 Constitución de la Provincia de Córdoba)

El Municipio también se encuentra limitado en el ejercicio de sus atribuciones en razón de la competencia material, que es la que determina legislativamente las funciones que le son propias al Municipio, y aquellas que no siéndole propias por pertenecer al Estado Provincial o Federal, le son delegadas por ellos.

También existen facultades que son concurrentes entre el Estado Municipal, el Provincial, y/o el Federal. Es quizás en estas facultades concurrentes en las que el Municipio por circunstancias políticas que no le resultan controlables, encuentra el límite más infranqueable al desarrollo de su potencialidad.

Si bien el proceso histórico ha sido inverso, cediendo el Municipio parte de sus facultades para la configuración de los Estado Provincial y Federal, legislativamente se considera a estos Estados como los dueños de las atribuciones, quienes las

descentralizan en favor del Municipio. Esto ha determinado el límite institucional más notorio para el Municipio, aún cuando la realidad se ha ido encargando de demostrar la ineficiencia e imposibilidad de contralor de los Estados Provincial y Federal, lo que ha determinado un resurgimiento del Municipio. ①

La Constitución de la Provincia de Córdoba en su art. 186 inciso 14, luego de enumerar las facultades que hacen a la competencia material del Municipio, dice: "Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado." Aquí se introduce un concepto elástico que permite al Municipio un más amplio alcance y poder, ya que sus facultades pueden ser más y otras que las enumeradas. }

La realidad que ha ido convirtiendo al Estado Municipal en cada vez más importante para los ciudadanos, será la que en definitiva decidirá sobre el desarrollo y amplitud de funciones municipales.

Existen límites precisos ya que tanto el Estado Nacional ② como el Provincial se reservan legislativamente sus propios espacios de poder en forma expresa, pero existe también un amplio espacio de facultades concurrentes, otro espacio de facultades no atribuidas, y la posibilidad cierta de ampliar la delegación de facultades en favor del Municipio.

Con relación al límite institucional que implican los recursos económico financieros de los Municipios, en las nuevas constituciones provinciales se han ampliado las facultades municipales, ya que se ha reconocido la potestad tributaria del cobro de impuestos, además de las ya existentes tasas y contribuciones por mejoras. ③

En los nuevos ordenamientos también se avanzó en garantizar porcentuales de los impuestos coparticipados provinciales

y nacionales, como es el caso de Córdoba (art. 188 inciso 3), que compromete la distribución de un veinte por ciento entre las Municipalidades de la Provincia. La única excepción en estos avances es la Constitución de La Rioja que ni siquiera posibilita la percepción de impuestos.

La antigua limitación de ejercer justicia, ya que dicha facultad no era mencionada constitucionalmente, ha cedido ahora en los nuevos ordenamientos provinciales, que en su gran mayoría reconocen la posibilidad de crear Tribunales de Faltas, Códigos de Faltas, y Cuerpos de Policía Municipal, con lo que se llega a garantizar jurídicamente tanto el ejercicio del Poder de Policía, como los derechos al debido proceso y de defensa de los administrados por los regímenes de faltas. (Córdoba, art. 186, inc. 9 y art. 187)

La posibilidad de intervención del Gobierno Municipal que siempre implicó un verdadero límite en el libre ejercicio del Poder, ha sido notoriamente recortada en las nuevas Constituciones Provinciales. El caso extremo es el de la Constitución cordobesa, que sólo autoriza la intervención en caso de acefalía total, y mediante Ley de la Legislatura con dos tercios de votos de cada cámara, por un plazo no mayor de noventa días.

La amplitud de atribuciones de carácter legislativo como ejecutivo que hoy da contenido al poder Municipal debe, sin embargo, compatibilizarse con una situación fáctica que no siempre se compadece con lo normado. Teniendo en cuenta la superposición de facultades del Municipio con los Estados Nacional y Provincial, y el mayor poder político-económico de estos últimos, sucede con una frecuencia inconveniente que se coloca al Estado Municipal en una situación de desventaja por la mengua que se produce en sus legítimas potestades.

A modo de ejemplo, en Córdoba, una vez sancionada la Constitución de 1987, hubieron de pasar cuatro años para que se sancionara la Ley Orgánica Provincial que era la herramien-

ta previa necesaria para el llamado a Constituyentes Municipales. Esos cuatro años transcurrieron en una casi interminable discusión legislativa en la que la cuestión última (que enfrentó a la Cámara de Senadores con la de Diputados) fue si los Municipios de más de dos mil habitantes y menos de diez mil, iban a estar facultados para abonar sueldos a sus gobernantes. El resultado del debate otorgó esas facultades a los Municipios, aunque lamentablemente esto pasaba a no tener importancia en relación con los cuatro años durante los que se había privado a todos los Municipios y Comunas, del ejercicio de sus facultades constitucionalmente reconocidas. Lo mismo ha sucedido en otras provincias; y también en la efectivización de los logros económicos.

En el plano Nacional debe mencionarse lo que sucede ante el fracaso de la prestación de servicios por el Estado Nacional: se decide privatizar como si ello fuera la única garantía de eficacia y transparencia. Se desconoce entonces al Municipio, como el original prestatario de servicios, y como el organismo que en representación de los vecinos, debería decidir la política a seguir en esa materia.

Se olvida que en la proximidad que debe existir entre los gobiernos municipales y sus administrados, los vecinos, se encuentra la mayor garantía de eficacia, transparencia y legalidad.

### 3. LA GESTION METROPOLITANA

#### 3.1. Conceptualización

El proceso de concentración urbana que define los caracteres de la ciudad moderna, multiplicando el número de habitantes y de grandes ciudades, ha incidido mucho en el derecho Municipal. La afluencia constante e ininterrumpida de grandes masas de población hacia los centros urbanos, tuvo como resultado un proceso explosivo e incontrolable, generador de nuevas problemáticas y necesidades. Una nueva disciplina con nítidos contornos hizo su aparición en el marco de ese proceso: el Urbanismo.

El Urbanismo como nueva disciplina, terminó integrándose con sus respuestas metodológicas al municipalismo, y formando parte de un todo en el que las partes se complementan e influyen inevitablemente.

La patología de las ciudades que surge al ritmo de su descontrolado crecimiento, requiere de prácticas metodológicas nuevas que han confluído en una disciplina con nítidos caracteres como es el Planeamiento o Planificación Urbana. Se intenta en la práctica de esta disciplina, atar a las ciudades a variables instrumentales que hagan posible el contralor del crecimiento y sus consecuencias.

Es importante destacar que el Planeamiento Urbano como disciplina nueva, nace en nuestro país en el marco de un Municipio disminuido en sus facultades como resultado de la centralización, y la aparición de esta disciplina que requiere de instrumentos legales idóneos y de poder suficiente para obtener los resultados legales esperados, debe hurgar en las originales facultades legales del Estado Municipal, y en el posible desarrollo de dichas facultades, participando así de un proceso de nueva puesta en valor del Estado Municipal.

El Poder Municipal se ve desarrollado y beneficiado en sus atribuciones, por la necesidad de un Municipio fuerte que se le plantea al planificador. El lento y sostenido recupero de las autonomías municipales mucho le debe al Planeamiento Urbano como disciplina.

El estallido demográfico, que en nuestro país tiene su manifestación concreta a partir de la cuarta década del siglo, caracterizado por un desequilibrio entre el campo y la ciudad, entre las ciudades entre sí, y aún entre el hombre y su habitat, que se convierte en un torrente de problemas nuevos de difícil solución, va otorgando al Planeamiento Urbano una importancia cada vez mayor, y también una influencia cada vez mayor en el Derecho Municipal. El fenómeno de concentración urbana se ha dado en un mayor grado en las jurisdicciones de Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, Mendoza y Tucumán, pero también se ha dado, aunque en menor medida, en todo el país.

La aparición de las grandes ciudades es un fenómeno relativamente reciente, si tenemos en cuenta que recién en el siglo XIX se conocen ciudades de más de un millón de habitantes, y tiene relación directa con la concreción de mercados internacionales, sistemas de producción, comunicación y transporte, organizados para grandes masas humanas. No obstante esta proximidad en el tiempo, el mantenimiento del proceso ha dado lugar a la aparición de zonas o áreas metropolitanas, en las que la problemática de la ciudad adquiere características inéditas, poniendo a la disciplina del Planeamiento Urbano y al Derecho Municipal, en un período de verdadera transición donde ningún interrogante está plenamente resuelto.

Intentaremos definir las áreas metropolitanas a través de algunas de sus características más salientes, aún a sabiendas de que dicha definición será seguramente incompleta, dado el carácter permanentemente cambiante de ese fenómeno urbano:



- El asentamiento poblacional se conforma por un núcleo original, de gran tamaño poblacional, y un conjunto de asentamientos menores, que por lo general, poseen continuidad física con aquél (conurbación), de manera tal que el territorio en conjunto presenta una densidad poblacional media de importancia, en términos relativos y absolutos, dentro del contexto regional;

- existen fuertes corrientes migratorias como componente fundamental del crecimiento poblacional del conjunto. Estas migraciones, que en los comienzos del proceso tenían como destino la "ciudad madre", una vez desarrollado el conjunto, se dirigen hacia los núcleos periféricos, ya que razones de orden económico y social, impiden el acceso al núcleo principal a la mayoría de la población migrante;

- la estructura ocupacional y de producción del conjunto se basa en actividades no agrícolas, esto es, actividades secundarias y terciarias;

- existe un complejo y continuo intercambio de bienes, servicios y personas, como manifestación de la fuerte integración económica y social interna. Tanto es así que uno de los indicadores más usados en la investigación del fenómeno metropolitano es la información sobre migraciones pendulares, vivienda-trabajo y vivienda-centros de servicio, entre los diferentes puntos del área metropolitana, donde el núcleo funciona como principal polo de atracción y emisión de esos movimientos.

En cuanto a su estructura interna, merecen destacarse los siguientes caracteres:

- Complejidad y variedad de los elementos componentes, abarcando cada uno de ellos un amplio espectro de escalas, niveles y grados de especialización;

- su organización espacial, en cuanto distribución de funciones y actividades, es resultado de la competencia económica;

- manifiesta heterogeneidad del paisaje urbano;

- existencia de un conjunto de sistemas y medios de vinculación y comunicación básicamente complejo, al margen de la eficiencia de su funcionamiento.

Como consecuencia de lo expresado, podemos decir que el fenómeno metropolitano es el resultado de un proceso dinámico de integración económica, social y espacial, generado a partir de un asentamiento urbano que se expande (ciudad madre) proyectándose a las localidades vecinas, generando un conjunto con características de unidad tales que lo diferencian del resto del territorio.

Lo que se plantea como nudo de la cuestión es la gestión o emprendimiento gubernamental a llevarse a cabo en las áreas metropolitanas, existiendo distintas posiciones al respecto. Se torna imprescindible canalizar en formas políticas y orgánicas adecuadas y flexibles, toda la energía social que el sistema genera, para otorgar respuestas satisfactorias a las necesidades que la evolución produce.

Una primera corriente, que es la más extendida en nuestro país, sostiene que aún cuando la regulación jurídica de la vida política y administrativa de los centros urbanos menos poblados, ya no es suficiente para gobernar los fenómenos metropolitanos, los antiguos principios que informan el contenido del Poder Municipal, continúan siendo útiles en esta instancia, y de ellos surgen las posibles soluciones para el gobierno de la gestión metropolitana. Aún cuando no existe una discusión teórica clara en nuestro país respecto de esta temática, las alternativas jurídicas implementadas por los

nuevos ordenamientos constitucionales provinciales, están mayoritariamente alimentadas por estas posturas.

Dentro de esta corriente se sostiene que la afirmación de la autonomía hasta la plenitud del "self government" y el "self depend", es una de las claves, ya que esto permitirá una efectiva descentralización político-administrativa que asegurará el gobierno local una acción inmediata e independiente.

En este marco, adquiere especial importancia la potestad de los municipios para darse sus propias Cartas Orgánicas ya, que en ellas podrán pautarse los gobiernos ágiles e independientes, que respondan con immediatez y eficacia a la problemática que se plantea en el seno de cada ciudad. Obviamente que los municipios con un alto grado de autonomía son los que otorgan una base técnica para el planeamiento urbano más sólida. Son los que están en mejores condiciones para elaborar y llevar a cabo planes reguladores, destinados a racionalizar el desarrollo integral de las ciudades.

La inmediación se concibe como un factor esencial, ya que municipios con facultades y posibilidades propias no supeditadas a otras esferas de poder i a remotos órganos de superintendencia y control, son municipios con eficacia y responsabilidad. Este principio de inmediación, que debe caracterizar la gestión municipal, es el que determina la concepción de descentralizar el propio gobierno de la comuna, dentro de su esfera jurisdiccional. Se han propiciado los "Consejos Vecinales" o de barrio, que serán los intérpretes y ejecutores de la gestión municipal en su sector. Actualmente se implementan múltiples técnicas encaminadas a posibilitar nuevas instancias de participación y descentralización; y en un proceso que hemos caracterizado como de transición, sin respuestas definitivas, muchas de estas prácticas de participación vecinal tienen un carácter puramente experimental.

Lo importante será que haya un orden institucional en la descentralización, y que incluya la co-gestión política, dándose a los vecindarios participación real en el gobierno de la "cosa pública". Las agencias u oficinas públicas descentralizadas (delegaciones municipales), no llenan el cometido propuesto, ya que se limitan a intentar la descongestión burocrática. Lo que se pretende es concertar y vincular la mayor cantidad de voluntades aptas posibles en una tarea de gobierno y administración municipal, que puedan dar soluciones a viejas y nuevas problemáticas con un sentido de progreso.

Para esta concepción, es importante la determinación estricta de los límites de la ciudad, ya que de ello dependerá la posibilidad del ejercicio eficaz y responsable del gobierno comunal.

El centro urbano y la periferia con las zonas suburbanas se dilatan de tal manera que los municipios se aproximan y tocan en sus zonas de acción, generándose confusión limítrofe y jurisdiccional. Dentro de este proceso las "megalópolis", en su desenfrenado crecimiento, absorben barriadas, y pequeños municipios se ven fagocitados en una estructura muy compleja que los supera por completo, perdiendo hasta la posibilidad de servir a sus administrados.

Por todo ello, es necesaria una precisa delimitación del territorio, que no podrá ser extenso como lo concibe el sistema de Municipio - partido, ni tan estricto y limitado como Municipio - villa. Deberá este territorio abarcar la zona en la que se prestan servicios, la zona de influencia directa, y la zona aledaña, o aquella en la que se prevé la extensión de los servicios. De cualquier forma, es requisito sine qua non dentro de esta concepción, la delimitación territorial precisa y no extensiva.

Se pretende que dentro de los fenómenos metropolitanos, cada ciudad posea gobiernos plenamente autónomos, que actúen

descentralizadamente, haciendo participar el mayor número de vecinos, dentro de un amplio marco de competencia, y un radio jurisdiccional limitado.

Una segunda corriente, que tiene mucho que ver con los intentos de solución adoptados ante los fenómenos metropolitanos brasileiros, sostiene que las formas tradicionales de estructura municipal, no pueden resolver el cúmulo de necesidades y la explosión de conflictos deferentes que plantean estas concentraciones urbanas. Afirma que cualquier alternativa para atender esta dimensión urbano-vital, deberá ser integral, orientadora, y basarse en una renovación de las instituciones reguladores del medio urbano.

Si bien esta corriente apuesta al proceso de planificación, en cuanto instrumento administrativo resultante de una visión intersectorial como base de acción concreta, sostiene que de tal proceso planificador, surge la evidencia de la fragilidad institucional existente y su ineficiencia.

Dentro de tal análisis, el concepto de autonomía municipal, aparece como un condicionante limitativo previo al tratamiento de una más evolucionada administración de los centros metropolitanos, en razón de la particular fisonomía que los municipios alcanzan en el juego interligado de jurisdicciones. La formulación conceptual del "interés metropolitano", núcleo de esta nueva realidad, debe ser la causa y fin del sistema.

Se sostiene que las grandes concentraciones urbanas, generan necesidades de un alcance diverso a las locales o eminentemente municipales en términos tradicionales, por lo que es fácil comprender la posibilidad de definir el surgimiento de un interés diferenciado, cuya satisfacción, obliga a estructurar funciones gubernamentales más genéricas, a ejercitarse en un marco suprajurisdiccional y de naturaleza integrativa.

Sin embargo, y esto ya implica nuestra postura sobre el tema, este particular interés metropolitano se genera, desarrolla y fundamenta, en el mismo interés local o comunal, del cual extrae su configuración, proyectándose luego en un ámbito espacial, social y económico, con una dimensión distinta y más conflictiva, pero recreando las mismas características esenciales del interés municipal subyacente que le dió origen.

En consecuencia, no puede haber contradicción entre uno y otro interés, ya que ambos se complementan y nutren recíprocamente. La satisfacción de uno, supone la realización del otro. La verificación de desajustes operativos en la coordinación de políticas de gobierno para dar solución a tales intereses, no es un argumento suficiente para fundar una doctrina restrictiva del Estado Municipal y sus instituciones.

Si bien la revisión del esquema actual es posible, las necesidades del interés metropolitano no deben llevarnos a desechar la institucionalidad municipal, ni a descartar la posibilidad de lograr respuestas más adecuadas a partir de una coordinación y flexibilidad mayores y mejores.

Es posible imaginar conceptualmente que el Estado Municipal dotado de mayor autonomía, y por ende con mayor capacidad para concertar políticas interjurisdiccionales, con una mayor descentralización interna, y con un límite territorial preciso, estará en mejores condiciones de elaborar en forma conjunta con los otros municipios que integran el área metropolitana de que se trate, políticas planificadas que intenten mejores soluciones.

En nuestro proceso histórico, debemos rescatar primero como muy importante, el avance contemporáneo del poder municipal, y la ampliación del contenido de las autonomías municipales, y creemos que del fortalecimiento del Estado Municipal, del avance de su capacidad planificadora, de la mayor participación vecinal, y de su propia descentralización, surgirá la

posibilidad de encarar con bases firmes una planificación metropolitana y regional, que contemple soluciones a la problemática de los grandes conglomerados urbanos. De hecho, muchas de las nuevas Constituciones provinciales contemplan la facultad de los municipios de intervenir en la concertación y planificación de las políticas provinciales y regionales.

### 3.2. Áreas Comprendidas

Previo a efectuar la enumeración de las áreas que consideramos comprendidas en el fenómeno de metropolización, es necesario efectuar una distinción. Existe otro fenómeno denominado conurbación; este último, que consiste en la unión espacial de dos o más ciudades o localidades, es frecuente de observar en territorios donde el componente geográfico es determinante de las características de continuidad del asentamiento poblacional. Localidades conurbadas a lo largo de valles, de ríos, etc., que generalmente poseen una base económica similar o interligada, manifiestan fuertes ligazones funcionales y sociales y de identidad con el medio geográfico de asentamiento.

La extensión en diferentes jurisdicciones político administrativas es también una característica de las conurbaciones.

Aún cuando generalmente existe en el conjunto una localidad de mayor importancia poblacional y administrativa, la misma no alcanza a tener la primacía que en el caso de las áreas metropolitanas posee el núcleo original, razón por la cual, la homogeneidad de fuerzas y oportunidades de cada localidad, genera muchas veces una rivalidad económica y social entre ellas, a pesar de la existencia de problemáticas comunes.

Es de señalar que, a pesar de la diferenciación expuesta entre metropolización y conurbación, ambas situaciones son consideradas como alternativas graduales de un mismo fenómeno, por lo que metodológicamente así serán consideradas.

Son conocidos los fenómenos de metropolización a nivel nacional, y entre los más notorios podemos mencionar a Capital Federal y Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Tucumán. Menos expresivamente que en estos casos, la



mayoría de las ciudades principales de cada provincia se encuentran en proceso de desarrollo del fenómeno.

En el orden provincial, diremos primero que existe un notorio fenómeno de metropolización alrededor de la ciudad de Córdoba, que luego analizaremos en particular. Sin embargo, en virtud de la especial ubicación de la provincia en la geografía del país, y también por su estructura económica-poblacional, podemos afirmar que no se ha producido un notorio desequilibrio habitacional como en otras provincias, encontrándose en casi todo su territorio ciudades de cierta importancia alrededor de las cuales se han generado procesos de metropolización.

Podemos así mencionar los fenómenos generados en torno a las ciudades de Río Cuarto, San Francisco, Villa María, Río Tercero, Jesús María, Carlos Paz, Alta Gracia, y otros.

Existen dos fenómenos particulares y dignos de ser analizados en virtud de las consecuencias que generan. Uno de ellos es el determinado por la importancia de las rutas que atraviesan el territorio provincial; es claro como el crecimiento de las ciudades a lo largo de determinadas carreteras produce procesos de conurbación que terminan confundiendo límites municipales. Quizás el caso más notorio sea el de Río Segundo - Pilar, que se extienden sobre la Ruta Nacional 9 a lo largo de varios kilómetros sin solución de continuidad.

El otro de los fenómenos particulares a que queremos referirnos es el que se produce en los corredores turísticos de las sierras cordobesas. Las zonas turísticas de la provincia se ubican en valles por los que corre un camino principal al que confluyen múltiples accesos secundarios.

Es notable la conurbación que se ha generado en los valles Serranos, en un proceso que a no dudarlo, terminará en una metropolización. Los valles de Traslasierra, Punilla y

Calamuchita tienen alargadas conurbaciones, cuyo caso más destacable es el de la ciudad de Villa Carlos Paz que se extiende hacia el Sur-Oeste en forma continua abrazando las localidades de Villa Independencia, Playas de Oro, San Antonio de Arredondo, Icho Cruz y Cuesta Blanca; y hacia el noroeste se extiende uniéndose a Cabalango, Tanti, Bialeto Massé, Santa María, Cosquín, Molinari. Para convertirse en ciudad núcleo de esa metrópolis Carlos Paz tiene sin embargo severos obstáculos como son: la proximidad con la ciudad de Córdoba y su fenómeno metropolitano que tiende a hacerla dependiente administrativa-mente; y la creciente importancia de la ciudad de Cosquín que por su mayor distancia con la ciudad capital concentra servicios administrativos (como el de Justicia) que benefician a todas las localidades que la circundan.

Con respecto al Area Metropolitana Córdoba, es mucho lo que podría desarrollarse, habida cuenta de su importancia, y de los múltiples trabajos teóricos sobre el tema.

La ciudad de Córdoba tiene una población que ronda el cuarenta por ciento (40%) de la población de la provincia, y su influencia política, económica, cultural y administrativa se extiende mucho más allá de los límites provinciales. Su ejido municipal constituido por un cuadrado perfecto de 24 km de lado es uno de los más extensos del mundo, aunque la determinación efectuada por los últimos estudios oficiales (PLANDEMET, año 1980) respecto del área metropolitana de la que es ciudad núcleo, extiende su zona de influencia inmediata a una extensión de 2.222 km<sup>2</sup> cuadrados en los cuales se encuentran veintinueve localidades.

Los datos del último censo nacional determinaron, para la ciudad de Córdoba, una población de 1.179.067 habitantes, aunque este número debe considerarse relativo, toda vez que estamos ante una ciudad que es el destino de constantes corrientes migratorias internas.

El último censo, también da cuenta del notorio crecimiento relativo de algunas localidades ubicadas en la zona de influencia inmediata de Córdoba. La Calera y Villa Allende fueron las ciudades que tuvieron el mayor crecimiento poblacional relativo en el territorio provincial, lo que parece mostrar un aumento considerable de la influencia de la ciudad madre metropolitana, ya que según lógicas estimaciones, esas y otras localidades se estarían convirtiendo en ciudades-dormitorio de la gran urbe.

Según lo expresado, es urgente retomar el análisis de las problemáticas metropolitanas, toda vez que del mismo surgirán posibles soluciones para problemáticas compartidas, con las que no será posible saldar desde la óptica de las jurisdicciones municipales de cada ciudad que forma parte del conjunto.

Pero esta tarea tiene serias implicancias institucionales que luego desarrollaremos.

### 3.3. Funciones y Espacio Territorial

En el fenómeno metropolitano, el espacio ha perdido virtualidad limitativa para definir un ámbito de investigación y ejecución. La interrelación, la movilidad y la velocidad del crecimiento, sustentan esta nueva realidad, en la que habrá que definir un territorio, que necesariamente superará los límites jurisdiccionales del Municipio.

Se han utilizado indistintamente para definir el territorio metropolitano, los términos Area y Región Metropolitana. Cabe sin embargo hacer un distinguo, ya que la primera de las acepciones, posee una connotación de tipo físico funcional; mientras que la segunda, utilizada en la legislación brasileña, manifiesta un mayor contenido económico, y alude a espacios de gran extensión territorial.

Existen varios criterios para identificar y delimitar las llamadas Areas Metropolitanas, originados y/o aplicados en diferentes países, en función de su propia realidad. Dichos criterios comprenden los aspectos poblacionales (magnitud y densidad de población de los asentamientos), la estructura económica en cuanto actividades productivas y empleo y los indicadores que definen el grado de cohesión interna del conjunto (movimientos pendulares, comunicaciones, etc.). En nuestro país, teniendo en cuenta el desarrollo y revalorización del Estado Municipal, y el constante aumento de atribuciones en el contenido de las autonomías, no podrán dejar de tenerse en cuenta, a más de los aspectos antes mencionados, los territorios jurisdiccionales de los Municipios que integran el Area Metropolitana.

La realidad metropolitana, tanto a los fines de su análisis, como de la intervención en la misma, merece considerarse desde diferentes puntos de vista, comprendiendo cada uno de ellos, ámbitos, interrelaciones y sectores distintos. En una primera aproximación, es importante establecer consideraciones

en cuanto a las funciones "externas" y las funciones "internas" de la metrópolis. Cuando hablamos de funciones externas, nos referimos a las que derivan de la metrópolis con el conjunto de la región y del país; se trata por consiguiente de ligazones de orden económico y político, que se insertan en el conjunto de la vida nacional. Las funciones internas, en cambio, atienden a problemáticas originadas y desarrolladas en su ámbito espacial, que impactan de forma directa en su población y actividades; encuentran su razón de ser en el logro del ordenamiento interno del área metropolitana, y en la resolución de problemas de interés común. Sólo nos referiremos a las funciones de carácter interno cuando inmediatamente desarrollemos el tema.

Se consideran funciones metropolitanas, aquellas que tienden a cumplir con la resolución de problemas de naturaleza o afectación común al conjunto, no pudiendo por sus mismas características ser atendidos por alguna de sus partes. La función metropolitana quedaría de este modo conceptualizada a través de los "servicios de interés metropolitano", surgiendo así la polémica cuestión que se refiere a su identificación, en cuanto tienden a delinear el marco de acción metropolitana. Prima facie, el servicio de interés metropolitano sería aquel que por la magnitud del espacio abarcado, y/o de los efectos que el mismo produce (ambientales, funcionales, sociales o económicos), debe considerarse como de naturaleza común al conjunto.

Esta conceptualización, intenta establecer los parámetros más generales para abordar el problema, cuya resolución se encauza a través de la fijación de criterios adecuados que permitan un acercamiento objetivo a la cuestión. En este sentido, si bien puede evidenciarse un criterio geográfico (espacio comprometido) en la identificación de los servicios comunes, es sin embargo fundamental, señalar que el mismo no es suficiente a los fines propuestos, debiendo interactuar con otros de manera complementaria y no excluyente.

Fijar criterios en relación a los servicios de interés metropolitano, nos conduce a lo siguiente:

- planeamiento integrado del desarrollo económico y social;
- saneamiento básico, especialmente abastecimiento de agua y red de alcantarillado y servicio de limpieza pública;
- uso del suelo metropolitano;
- transportes y sistema vial;
- producción y distribución de gas combustible canalizado;
- aprovechamiento de recursos hídricos y control de la polución ambiental.

Englobanse dentro de esta enumeración dos problemáticas: a) la que deriva de la administración de los llamados "servicios urbanos", que atienden a las necesidades más inmediatas y concretas de la comunidad. Se corresponde con los aspectos de naturaleza físico-funcional del ordenamiento y racionalización del conjunto; b) la que se refiere al Planeamiento integrado del desarrollo económico y social, cuya materia incluye cuestiones físicas, económicas, sociales y político-administrativas que para ser cumplimentadas, requieren de un amplio elenco de funciones que por su complejidad, exceden el ámbito de atribuciones de las partes del conjunto y presupone ubicar la cuestión en el juego interjurisdiccional. El planeamiento carece del carácter orgánico-sustantivo de los otros servicios, pero merece ser caracterizado como tal al cumplir su función en la satisfacción de dichos servicios.

No obstante, la inclusión del Planeamiento como servicio metropolitano, implica, por vía indirecta, otorgar funciones gubernamentales de amplia trascendencia política a organismos suprajurisdiccionales, lo cual determina la posibilidad de un atentado contra la autonomía municipal y el equilibrio institucional. En virtud de lo expresado será necesario establecer

en base a dicha autonomía municipal, relaciones entre las distintas partes del conjunto, que posibiliten una institucionalidad que no entorpezca la planificación del desarrollo. Ello será objeto de tratamiento en los puntos siguientes.

### 3.4. Asignación de Recursos

Ya hemos desarrollado el tema relativo a las finanzas municipales, llegando siempre a la conclusión de que el factor económico-financiero es condicionante de la autonomía que debe serle propia al gobierno de cada ciudad. También hemos dicho que las facultades concurrentes con Nación y Provincias, y el mayor poder político-económico de éstos, termina reservando para los municipios siempre la menor parte de las recaudaciones posibles.

Sin embargo, debemos ser conscientes del paulatino y permanente avance del poder del Estado Municipal y su correlativo reconocimiento. Este desarrollo histórico, nos sitúa frente a gobiernos municipales cercanos a autonomías plenas, con facultades suficientes para extender su influencia, y/o concertar con otras jurisdicciones emprendimientos comunes para la solución de problemáticas también comunes.

La gestión metropolitana, no tiene prevista en nuestra tradición histórico-institucional una asignación de recursos propias, toda vez que el mismo fenómeno metropolitano no ha sido receptado como una institución de Derecho Público en nuestra juridicidad.

Las áreas metropolitanas no tienen entonces recursos propios, ni pueden tenerlos; no tienen presupuesto, ni posibilidad de recaudar por sí para el cometido de resolver su problemática. No obstante, este fenómeno configura una realidad con problemas comunes a distintas jurisdicciones, cuyos gobiernos no estarán en condiciones de resolver por sí mismos, en virtud de los límites jurisdiccionales y económico-financieros.

Esta contradicción entre la existencia cierta de un problema y la inexistencia de recursos propios para llevar a cabo los emprendimientos, está estrictamente ligada a las



alternativas jurídico-normativas con las que se intentará configurar una posible solución institucional a esta contradicción. Desarrollaremos estas alternativas posibles en el punto siguiente (3.5.) del presente trabajo.

Adelantándonos un poco a este análisis, diremos que sólo el libre juego de las jurisdicciones de los Municipios que integran el conjunto, posibilitará asignar recursos a emprendimientos comunes.

Para llevar a cabo estos emprendimientos, será imprescindible que los Municipios integrantes del Area Metropolitana, asignen los recursos que les son propios, afectándolos mediante convenios entre las partes del todo, a la realización de tareas concretas. Podrá por ejemplo, convenirse entre las partes la realización de los trabajos u obras necesarios para la prestación de un servicio (agua, cloacas, gas, energía eléctrica, transporte, etc.), a cuyo fin cada Municipio afectará de sus propios recursos presupuestarios, el monto proporcional según se convenga. Podrá también convenirse por ejemplo, la constitución de un ente destinado a administrar esos futuros servicios, etc.

Tenemos en claro que la vía de la celebración de convenios entre los Municipios para cada emprendimiento, y la consiguiente afectación de recursos específica, no será una tarea simple dada la ingente y múltiple problemática que se desprende de los conglomerados urbanos metropolitanos, pero también sabemos que sólo será posible la consecución de los recursos necesarios por esta vía.

Nuestra institucionalidad jurídica, no ha previsto recursos propios para una entidad suprajurisdiccional metropolitana, sencillamente porque no ha previsto una entidad metropolitana por encima de los Municipios y sus jurisdicciones. Tampoco existe ninguna corriente doctrinaria que impulse la existencia de tal entidad y sus consiguientes recursos. Queda en

consecuencia, sólo la convención entre las partes para poder allegar recursos afectables a la solución de la problemática metropolitana.

### 3.5. Alternativas Normativas

En una estrecha relación con el tema de asignación de recursos para la gestión metropolitana, se encuentra la temática relacionada con la institucionalidad jurídico-normativa de las áreas metropolitanas.

Nuestra historia institucional ha determinado un azaroso derrotero para el Estado Municipal, que pasó de poseer la totalidad del poder a momentos en los que fue absolutamente desconocida su jurisdicción y su poder. la realidad ha determinado que, no sin esfuerzo, el Municipio haya ido recuperando a lo largo del tiempo parte de sus atribuciones, al punto de encontrarse actualmente en una situación muy cercana a la de la autonomía plena.

Dijimos que sólo un Municipio que sea "self government" y "self dependent" podrá llevar a cabo la tarea de encarar las soluciones metropolitanas, y lo dijimos porque entendemos que a partir de nuestra historia, sólo el Municipio en ejercicio de su poder, interactuando con el resto de los municipios integrantes del todo que conforman la realidad metropolitana, estará autorizado para convenir sus soluciones.

Existen otras realidades jurídicas, como es el caso de la República del Brasil, en las que se contempla la existencia de entidades suprajurisdiccionales que se encuentran capacitadas para actuar por encima de los Estados Municipales, y que poseen además de personería recursos propios.

Brasil contempla en su Constitución la existencia de estos entes de Derecho Público, que existen por encima de los Municipios, aún cuando contengan la representación de éstos. Se trata de una esfera gubernamental intermedia, con atribuciones legales propias y autonomía político-administrativa. Este país tiene dos grandes áreas metropolitanas, de las cuales es posible extraer importantes conclusiones respecto a

su capacidad para abordar la solución de problemas pertenecientes al conjunto metropolitano: Sao Paulo (Consejo de Desarrollo del Gran Sao Paulo), y Río de Janeiro. (Consejo de Desarrollo del Gran Río)

También ha sido reconocida la gestión metropolitana en una entidad suprajurisdiccional en Méjico (Ciudad de Méjico), en varias ciudades de Estados Unidos de Norteamérica (Washington , New York, Atlanta, etc.), en Canadá(Toronto), y en la mayoría de los países europeos (Londres, Madrid, Roma, París, etc.). En cada caso el reconocimiento a la gestión metropolitana, presenta características especiales en el orden institucional, pero en todos los casos se ha reconocido por lo menos una incipiente esfera gubernamental intermedia.

En nuestro país la realidad es totalmente diferente, ya que la autonomía municipal es, sólo ahora y después de muchos años, de una relativa plenitud, y entendemos que de una gran importancia histórica. A partir del pleno ejercicio de la autonomía Municipal, podemos imaginar la posibilidad de encarar la problemática metropolitana con nuevas ideas y recursos. Hasta ahora, el avasallamiento del legítimo poder municipal, tornó inválidos y aún inconstitucionales los intentos de gestar entidades suprajurisdiccionales.

Llamativamente, la mayor parte de los estudios, gestiones, y emprendimientos metropolitanos, se han dado en nuestro país en épocas de gobiernos de facto, y ello de ningún modo es casual, toda vez que tales emprendimientos se efectuaron con un total desconocimiento del legítimo poder de los Municipios y en su detrimento. Los avances que pudieron haberse efectuado en el plano técnico, desarrollando posibles soluciones de las áreas metropolitanas, estuvieron por ello viciadas de nulidad, al no haber sido respaldadas por el Estado Municipal y el mandato que a éste le otorgan los vecinos y administrados.

En Córdoba son dignos de destacar los estudios efectuados para la elaboración del PLANDEMET 2000 (Plan de Desarrollo Metropolitano) de los que aún hoy pueden extraerse importantes conclusiones. Lamentablemente, el PLANDEMET 2000, fue aprobado por un decreto del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Córdoba en 1980, por lo que desde su origen estuvo viciado de nulidad. Además de ser aprobado en un gobierno de facto, se desconocían las atribuciones de 29 localidades que habían sido incluidas en el Area Metropolitana Córdoba, y que no habían sido consultadas para la elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo que las incluía. Así ha sucedido con múltiples estudios y planes elaborados en épocas de facto.

Hoy, cuando el ejercicio democrático ha permitido a los municipios recuperar sus atribuciones, y comenzar a constituirse en el poder que necesariamente deben ser, los gobiernos municipales deberán comenzar a discutir entre sí las posibles soluciones para la problemática que plantean los fenómenos metropolitanos.

Existe sin embargo un riesgo mayor, que surge del mayor poder que siempre tendrán los núcleos de los conglomerados metropolitanos. Por circunstancias lógicas, la ciudad madre, como es el caso de la ciudad de Córdoba, es siempre poseedora de una mayor capacidad técnica, y de un mayor poder económico y político. Estas circunstancias determinan la posibilidad de que la elaboradora de los planes de desarrollo metropolitano, y/o de emprendimientos parciales sea la ciudad núcleo del conjunto, y la debilidad del resto de los municipios puede llevarlos a suscribir verdaderos convenios o contratos de adhesión ya elaborados, en los que no se contemple correctamente el interés de cada localidad. Para evitar esta posibilidad, es necesario continuar difundiendo el principio de autonomía de cada Municipio, y la responsabilidad de sus gobernantes en la defensa de los intereses de sus representados. Afortunadamente, la continuidad en la democracia, va determi-

nando día a día una mayor conciencia y noción del poder que posee cada Estado Municipal.

En la mayoría de las nuevas constituciones provinciales, se han incluido normas que otorgan a los municipios dentro de sus atribuciones la de Planificación Urbana, que podrán llevar a cabo tanto en el plano interno, como a través de convenios con otros municipios, el Estado Provincial y el Estado Municipal.

La Constitución de la Provincia de Córdoba del año 1987, suscribe el modelo de Estado Social de Derecho (art. 1°), informado por los principios de igualdad, libertad, solidaridad y cooperación social. El miembro informante de la constituyente provincial Sr. Del Barco, expresaba en el recinto de la Honorable Convención, la necesidad de apelar para el logro de un estado social de derecho, a una acción estatal de intervención, planificación y fomento.

Este modelo de Estado, plantea nuevos roles para los municipios, cuya gestión deberá estar basada en los principios de eficacia y eficiencia, economicidad y oportunidad (art. 174 Constitución Provincial), que necesariamente implican una adecuada planificación de los recursos y medios disponibles, para el logro de las soluciones a las necesidades existentes. Como siempre, los recursos serán inferiores a las necesidades, y de su racional y planificada administración, dependerá la mayor y mejor cobertura de necesidades. Y esto nos conduce a la lógica relación interjurisdiccional en las áreas metropolitanas. En esta relación podrá optimizarse el uso de los recursos disponibles.

El artículo 69 de la Constitución de la Provincia jerarquiza la técnica de la planificación, al reconocerla como la más adecuada para el logro de la satisfacción de las necesidades.

Se advierte en general en la Provincia de Córdoba, una carencia generalizada de planes de desarrollo, y esto se ratifica a nivel Municipal. Se dirá que la urgencia de la cotidianeidad que caracteriza la vida en nuestro país, impide elaborar planes con proyección futura, pero ello será cierto sólo parcialmente. Aún en circunstancias económicas extraordinarias que permanecen durante largo tiempo, y que impiden efectuar diagnósticos correctos respecto a los recursos con que habrá de contarse, debemos partir del axioma tantas veces reiterado de que los recursos serán siempre menores que las necesidades, y que una imperfecta planificación de los recursos será siempre mejor que una planificación inexistente. Se advierte también, una dispersión y una falta de atención respecto a los pocos instrumentos de regulación existentes.

Dentro de las competencias materiales del Municipio reconocidas por la Constitución de la Provincia de Córdoba, se encuentra la facultad de "Regular y coordinar planes urbanísticos y edilicios." (art. 186 inc. 11), además del expreso reconocimiento de las autonomías municipales, que habilitan al Estado Municipal a la celebración de convenios con otros Municipios. Y en este terreno, se advierte en nuestra provincia un destacable aumento en las relaciones interjurisdiccionales, concretadas en múltiples convenios entre los municipios. Estos convenios se refieren a temas diversos, pero quizás sean mencionables por su importancia, los celebrados entre la ciudad de Córdoba y localidades de toda la provincia, en los que la primera se compromete a prestar auxilio tecnológico.

La integración de Comités de Cuencas, efectivizada con representación de la Provincia, y de todos los Municipios afectados o con influencia, sobre los ríos y/o lagos con problemas de contaminación, es hoy otro claro ejemplo de emprendimientos conjuntos para problemas comunes.

Entendemos que el desarrollo de soluciones a la problemática metropolitana, deberá ser concretado a través de convenios de cooperación y emprendimiento conjuntos de los Municipios. En estos convenios podrá intervenir o no la provincia, y las partes deberán afectar recursos para la consecución de los logros que el convenio prevea. De una forma en cierta medida instintiva, las Municipalidades han ya iniciado ese camino, como única alternativa jurídico-institucional para la satisfacción de sus necesidades.