

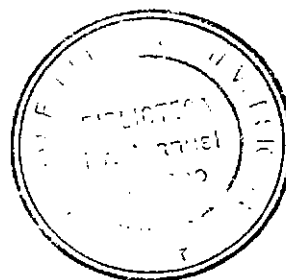
0
2.47
B26

36035

III

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

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



INFORME FINAL

EXPERTO: Dr. Alfredo R. Bosch Gigena

AUX. TECNICO: Gra. Patricia Alejandra Ortega

CORDOBA, Mayo de 1992

0/247
B26
III
N241
N240
2704
N.310-1

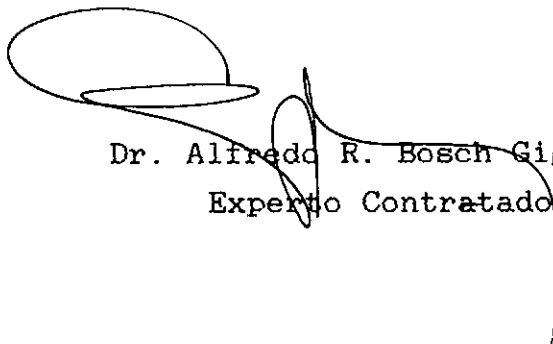
Córdoba, 27 de Mayo de 1992

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

C. F. I.
INGRESO
29 / 5 / 92
Nº 3004

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a los fines de elevar a su consideración el Informe Final del estudio "El Estado Municipal y su Estructura Jurídico - Institucional en el Esquema Constitucional Provincial" cuyo vencimiento opera el 31 de Mayo de 1992.

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



Dr. Alfredo R. Bosch Gigena
Experto Contratado

INDICE

	Pág.
4. PLANIFICACION Y AUTONOMIA	1
4.1. Previsiones Institucionales	1
4.2. Instrumentación	6
4.3. Optimización de Servicios	10
4.4. Compatibilización del Esquema	13
5. LOS MECANISMOS DE DESCENTRALIZACION	18
5.1. El Rol del Estado Provincial	18
5.2. Participación del Municipio	24
5.3. Instrumentos	29
5.4. Evaluación de Experiencias	36
5.5. Vigencia del Sistema	43
6. EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	50
6.1. Nueva Constitución Provincial	50
6.2. Perfil Constitucional	55
6.3. Evaluación de Alternativas Legislativas	59
6.4. Cartas Orgánicas Municipales	70
6.5. Conclusiones	75

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

4. PLANIFICACION Y AUTONOMIA

4.1. Previsiones Institucionales

Hemos manifestado que entendemos la Planificación como un elemento indispensable a los fines de optimizar los recursos para de la satisfacción de las necesidades sociales. Esta optimización de los recursos resulta imprescindible, toda vez que los recursos serán siempre menores que las necesidades, y el Estado, por definición, debe tender a la mayor satisfacción de necesidades de los administrados. Este debe ser por lo tanto el punto de partida para el análisis de la cuestión municipal y su autonomía, en relación con el planeamiento.

Respecto a los términos Planeamiento y Planificación, cumplimos en hacer una aclaración: si bien en un estricto sentido técnico estas palabras pueden ofrecer un significado diferente, y en la medida en que no afecta los fines de este trabajo, hemos dado a estas dos palabras carácter de sinónimos.

Nuestro país ha tenido una rica y a la vez desgarrante historia en los enfrentamientos ocurridos en su estructura política federal. Recurrimos a la idea del federalismo por entender que implica el mayor o menor grado de descentralización del poder, o como lo entendía Alberdi: "...la Federación ... es la autoridad de un poder que parte de la circunferencia para componer un centro..."; y por entender que el Municipio es en todo sentido, la mayor posibilidad de descentralización en el concierto del Estado Argentino actual.

El Estado Municipal en tanto entidad con una capacidad política determinada por el grado de autonomía conferido constitucionalmente, será el encargado de llevar adelante la

planificación necesaria para la resolución de la problemática vecinal. Esta realidad vecinal, imposible de ser contemplada y comprendida por los poderes provinciales y nacionales, deberá ser resuelta por un Estado Municipal vigoroso, o lo que es lo mismo, con una grado de autonomía tal, que le permita encarar las soluciones con la mayor libertad y eficiencia.

La actividad política del estado (nacional, provincial y municipal) debe tender al bien común, y este es su fin último (Preámbulo, arts. 67 inc. 16 y 107 de la Constitución Nacional). El objetivo del bien común debe ser satisfecho a través de la planificación, y en el nivel municipal, es necesario contar con una independencia y capacidad decisoria que solo serán otorgadas por una efectiva descentralización del poder; por ello nuestro alegato permanente para lo que consideramos una re-versión de las facultades municipales tiene ese fundamento.

Nuestra Constitución Nacional instituye además la forma de gobierno federal considerando al Municipio como la institución última que será depositaria de poder político. La discusión ha versado siempre, sobre el grado de poder político de que debe ser depositario o poseedor el Estado Municipal. Es discutible contemporáneamente que el Estado Municipal argentino pueda constituir sin más y en tanto poder político descentralizado la única garantía del funcionamiento federal; o dicho de otra manera: ¿es posible la construcción de un Estado federal con solo Municipios? La existencia de una vasta problemática supramunicipal, implica la necesidad de reconocer poderes políticos que puedan coordinar o arbitrar, por encima de los poderes municipales. Pero la necesidad de la existencia de poderes supramunicipales, reconocidos constitucionalmente, no debe en ningún caso llevar a negar la más amplia autonomía municipal y su ejercicio.

El otorgamiento de facultades decisorias supramunicipales discrecionales, ha devenido siempre en ineficacia, determinada

porque la falta de cercanía, de proximidad con la realidad inmediata que determinan las necesidades a subvenir, ha originado respuestas en el mejor de los casos ineficientes, en otros casos las respuestas a las necesidades planteadas pueden caracterizarse como irracionales.

El Planeamiento como técnica que propende el logro del bien común a través de la más óptima utilización de los recursos, ha sido institucionalizado en la Constitución de la Provincia de Córdoba a través del art. 69 cuando expresamente manifiesta que "El Estado Provincial orienta las actividades económicas conforme a los principios enunciados en esta constitución; elabora planes en los que promueve la participación de los sectores económicos y sociales interesados, destinados al desarrollo regional e integración económica provincial. El presupuesto de la Provincia y el de las empresas del Estado se formulan en el marco de dicha planificación. La provincia acuerda con otras y con el Gobierno Federal su participación en sistemas federales o regionales de planeamiento."

Nos parece importante señalar las palabras del convencional constituyente Di Carlo cuando aludiendo a este artículo 69 y fundamentándolo, expresa que en un estado democrático, la planificación no es de carácter coactivo, sino que es de carácter indicativo, lo cual entendemos que significa la apelación al capital cognocitivo y tecnológico que pueda permitir prever a las autoridades políticas el posible curso del desarrollo económico poblacional para así incidir con medidas que aún no siendo directamente coactivas, tengan una regulación que permita incidir en la actividad privada, de tal forma que la misma sea encuadrable en marcos lógicos y racionales. Así lo ratifica Di Carlo en su exposición al manifestar que el planeamiento ha de ser instrumento de ejecución de los planes de gobierno, el que así definido permite orientar sus funciones en base a políticas predeterminadas, a la integración económica y al desarrollo regional.

En sus artículos 11, 66 y 68, la Constitución de la Provincia alude a Recursos Naturales, Medio Ambiente y Calidad de Vida, haciéndolo en términos de racionalización de los recursos existentes para que por vía de la Planificación los mismos puedan ser explotados dentro de la mayor racionalidad, en resguardo de los intereses de la sociedad toda. Como lo recordaba el convencional Sr. Berardo en 1987 cuando decía: "...Los argentinos debemos rechazar dos mitos: el de la riqueza inagotable y el de la facultad ilimitada de regeneración..."

En el Título Segundo destinado a "Municipalidades y Comunas", en su artículo 186, la Constitución Provincial define la competencia material de los municipios: en su inciso 11, otorga la facultad de: "Regular y coordinar planes urbanísticos y edilicios." En el inciso 14 de ese mismo artículo establece la facultad de: "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."

Compatibilizando los artículos citados con el artículo 180 de la misma Constitución Provincial que establece la "autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional", otorgando la independencia de "todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y a las leyes que en su consecuencia se dicten.", entendemos que el Estado Municipal se encuentra facultado para ejercitar la planificación a una escala territorial determinada por el propio ejido, y a una escala regional, en la que deberá actuar por vía de convenio con otros municipios que ejerciendo idéntica facultad, estarán habilitados para la concertación de políticas de desarrollo comunes al conjunto, para el logro del constitucionalmente exigible bien común.

Así lo ratifica el art. 190 de la Constitución Provincial, cuando faculta a las Municipalidades a celebrar convenios

entre sí, y a constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras, cooperación técnica y financiera, o actividades de interés común.

A su vez el art. 191, que analizaremos luego en profundidad, otorga a los Municipios el derecho a participar en la "...elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional..." Esta participación aún no ha sido concretada, quizás porque aún no han sido concretados planes ciertos de desarrollo regional.

Es discutible la facultad de los gobiernos provincial y nacional, de intervenir compulsivamente en la coordinación y establecimiento de parámetros para el ejercicio de planificación regional de los municipios, más aún cuando éstos no han sido convocados a participar. Hemos citado las facultades determinadas por la Constitución de Córdoba de 1987 en tal sentido, por lo que es obvio que el límite del ejercicio de la autonomía municipal deberá ser expreso, incluso pre-determinado constitucionalmente, y en ningún caso las facultades supra-municipales podrán ser discrecionales, so pena de violación de derechos comunales reconocidos.

4.2. Instrumentación

Podemos clasificar desde una óptica municipalista a la Planificación, según esta conciba a la ciudad en su territorio, o como parte de un contexto económico, social y político constitutivo de una región. Así concebiremos entonces un Planeamiento Municipal, y un planeamiento Supra-Municipal.

Hemos desarrollado ya en el punto tres, lo que consideramos pautas y requisitos necesarios para llevar adelante una Planificación Regional. No obstante, ratificaremos aquí que dicha planificación no puede ser llevada a cabo con prescindencia de la participación de los municipios que la integran. Ya que si así fuera, las pautas que resulten de los estudios necesarios serán falsas, en tanto se ha ignorado la opinión de los representantes de una comunidad ciudadana. Se ha obviado en definitiva la consideración expresa de las necesidades.

Sólo la participación local, la participación de cada uno de los municipios, podrá garantizar el conocimiento de las necesidades a ser satisfechas, y la tarea de planificación regional tiene como objetivo la armonización de las distintas necesidades planteadas en función de los recursos existentes.

Es imprescindible el concurso de técnicas y técnicos que desarrollen una tarea interdisciplinaria omnicomprensiva de las distintas disciplinas del conocimiento. La experiencia no ha sido buena en este plano, habiendo quizás influenciado la situación económica de nuestro país en las últimas décadas. También creemos firmemente que la situación política ha sido otra de las determinantes de las pocas e inconsistentes experiencias en la Planificación Regional. Aún cuando en algunas épocas (como fue el caso de la última dictadura militar) se dispuso de abultadas partidas para el Planeamiento Urbano y Regional, los resultados carecieron de validez, toda vez que se había desconocido la opinión y necesidades de los administrados, al desconocerse las autonomías municipales y al care-

cer las autoridades gubernativas de representatividad por detentar un poder que nadie les había conferido. Es criticable no obstante que las autoridades democráticas no hayan aún sentido en toda su dimensión la urgencia de la Planificación. Los esbozos en tal sentido y el progresivo reconocimiento de las autonomías municipales permiten sin embargo abrigar esperanzas.

En nuestro país, no existe hasta ahora, una legislación nacional que contenga pautas ordenadoras del territorio federal. Tampoco existe una legislación en tal sentido a nivel provincial, habiéndose incluso abandonado planes de desarrollo económico a largo plazo. Quizás una pauta sintomática de la situación la dé la desaparición de la Secretaría Ministerio de Planeamiento. Esta área de gobierno existió como tal hasta diciembre de 1987, cuando se reestructuró el gobierno provincial. El reconocimiento efectuado por la Constitución de la Provincia de Córdoba a la planificación, aún no se ha plasmado en estudios y normas que regulen un crecimiento regional y provincial ordenado y armónico. A pesar de lo expresado, en los últimos tiempos, algunos Municipios del interior de la Provincia han encarado la Planificación en forma seria, y es de esperar que de estas experiencias surja la necesidad de un planeamiento regional.

Puede ser discutible el rol del gobierno provincial en la Planificación regional, pero no es posible discutir la exclusividad que posee el gobierno del Municipio para la Planificación dentro de su territorio. La Provincia no puede interferir en la regulación interna de los Municipios, y este derecho ha ya quedado definitivamente reconocido a nivel constitucional desde 1987. Y según el artículo 191 de la Constitución Provincial los Municipios son parte "...en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional..."

El Planeamiento del territorio Municipal debe ser amplio, ya que su territorio de competencia es el ejido municipal, y

en la mayoría de los casos (en Córdoba es así en todas las ciudades) dentro de ese ejido se encuentran zonas de granjas, quintas, o baldíos, a las cuales habrá que encuadrar en vistas de un futuro crecimiento. Quizás el ejemplo del Gran París sea paradigmático: existen grandes espacios no edificados donde se encuentran las cuevas en las cuales ancestralmente se han cultivado hongos cuyo sabor se supone irreproducible en otras circunstancias; esos hongos son considerados importantes para la gastronomía francesa, y los planificadores de acuerdo con los gobernantes coinciden en salvaguardar dicha área de la edificación, soportando todo tipo de presiones especulativas.

Los objetivos del Planeamiento Municipal estarán siempre determinados por una realidad preexistente, esta realidad en su relevamiento mostrará un catálogo de necesidades, y un concurso de recursos afectables a su satisfacción. Para el logro de esta premisa mayor consideramos necesario: a) La búsqueda del menor costo económico y social, o de las condiciones que lo posibiliten, para así cumplimentar los requerimientos de vivienda, comercio, recreación, equipamiento e infraestructura, etc.; b) la conservación de sitios o áreas de importancia histórica, paisajística, natural o turística; c) la preservación y/o mejoramiento del medio ambiente, organizando el espacio en función de las actividades; d) la eliminación y el control constante de los excesos especulativos, en resguardo de los intereses comunitarios, previendo un orden posible en el crecimiento urbano.

Queda por último considerar un aspecto que hace a la incapacidad técnica de Planificación de los Municipios. Esta falta de capacidad suele darse no sólo en los Municipios pequeños, y está determinada por la insuficiencia de recursos humanos que puedan habilitar los estudios, conclusiones y propuestas necesarios. Será un ente dotado de mayor complejidad técnica y de mayor peso decisonal el que deba concurrir en ayuda de esos Municipios, lo cual define a la Provincia. La Constitución Provincial de 1987 incluso le impone al Gobierno

Provincial la obligación de brindar asistencia técnica (art. 191). No obstante ello, ya hemos manifestado que la Provincia no desarrolla todas las tareas que consideramos necesarias en los niveles territoriales que le son competentes, y aún cuando se presta ayuda circunstancial, el desmantelamiento de la infraestructura técnico-administrativa no permite una coherente y sostenida colaboración.

Los múltiples convenios de cooperación técnica efectuados por la intendencia de la ciudad de Córdoba, han quizás tenido la intencionalidad de cubrir ese déficit, pero en la mayoría de los casos han carecido de concreción, permaneciendo sólo en el nivel de la intencionalidad política.

Por otra parte, aún cuando el Municipio de la ciudad de Córdoba se encuentra en condiciones de facilitar ayuda técnica, le comprenden las generales de la ley, al ser parte interesada en un Planeamiento regional que deberá ser acordado con otros Municipios autonómicos.

La experiencia de Planificación más valiosa a nivel Provincial, está siendo llevada a cabo a través de los técnicos contratados por el Consejo Federal de Inversiones, y afectados a la evaluación y estudio de las problemáticas de determinadas ciudades que así lo han solicitado. La ciudad de Córdoba y su Municipio, se encuentra abocada hoy a la discusión de posibles descentralizaciones, lo que desarrollaremos después, pero es obvio que cuenta con la capacidad técnica suficiente para llevarla a cabo por sí misma.

4.3. Optimización de Servicios

Los servicios constituyen en definitiva la subvención a una necesidad existente. En el plano municipal, los servicios son la cobertura de una necesidad de la ciudad, de sus habitantes.

Ya hemos planteado la tendencia histórica a centralizar la prestación de servicios; primero hacia el orden provincial, y luego al nacional o federal. También hemos planteado la actual corriente descentralizadora y nuestra posición al respecto, que será luego más ampliamente desarrollada al tratar específicamente la descentralización. Por ello sólo ratificaremos aquí nuestra reivindicación del Municipio como el ente público que en mejores condiciones se encuentra para la prestación de servicios. También ratificamos la mayor posibilidad que tienen los administrados o beneficiarios de los servicios, de llevar adelante un eficaz contralor del ente municipal y de sus prestaciones por una razón de proximidad.

Existe una directa relación entre la eficiencia en la prestación de servicios y la planificación. Los principios que orientan al planeamiento como disciplina nos permiten afirmar que sólo será posible una optimización en la prestación de los servicios en la medida en que sean tenidos en cuenta la totalidad de los condicionantes del proceso social de que se nutre la ciudad, utilizando para ello técnicas y técnicos idóneos para conocer las necesidades y las posibilidades de su satisfacción. Y cuando hablamos del conocimiento de la totalidad de los condicionantes de un proceso social, lo hacemos atendiendo a un tiempo y un espacio; es obvio que esta totalidad alude a las posibilidades tecnológicas que una sociedad tiene en un momento dado de su historia. Preferimos sin embargo, hablar de totalidad porque así planteamos la mayor exigencia posible para el administrador. No es posible continuar obviando los conocimientos propios de una época en desmedro del interés de la sociedad. La práctica del planeamiento exige una previsión

que no puede seguir siendo ignorada o dejada de lado por los gobernantes.

Puede decirse, en respuesta a nuestra exigencia, que la crisis económica en que se encuentra inmerso nuestro país ha impedido planificar a largo plazo. Puede decirse que la planificación no es posible en el marco de una sociedad que asume características de imprevisible. No creemos en la validez de estas argumentaciones, porque aún cuando se plantean urgencias económicas, dichas urgencias podrán siempre ser más óptimamente encaradas y analizadas con el auxilio de la tecnología de la planificación. No creemos en estas excusas porque las situaciones más imprevisibles serán siempre mejor y más comprensivamente analizadas desde la mayor tecnología cognocitiva. Estamos incluso convencidos que sin el auxilio de la Planificación no será posible salir de la crisis, o de la sucesión ininterrumpida de crisis que dan identidad a nuestra época social en un país con amplias desventajas comparativas en relación al mundo desarrollado. Y no será posible salir de la crisis porque ésta no será encarada desde una profundidad cognocitiva, y por ende no será comprendida.

No es nuestra pretensión suponer que sólo con la Planificación podrá salirse de la crisis. Ni siquiera pretendemos que la Planificación asegure las soluciones necesitadas. pero sí afirmamos que no puede desconocerse el aporte tecnológico cognocitivo de una época y de una sociedad determinadas cuando se intentan las soluciones que esa misma sociedad pretende.

Si bien aquí encaramos la problemática municipal y por lo tanto el planeamiento en relación a dicha problemática, no es posible desconocer la importancia que tiene en la prestación de los servicios municipales la relación jurídica e institucional del Municipio con los ámbitos provincial y Federal. La creciente interrelación existente entre los distintos ámbitos político jurisdiccionales de nuestra sociedad, determina que difícilmente la prestación de un servicio pueda dejar de estar

influida por los ámbitos supramunicipales. La compatibilización del esquema jurídico será entonces de gran importancia para el Municipio, y enmarcará sus posibilidades.

La Planificación como disciplina es un instrumento, un instrumento idóneo e imprescindible para el ejercicio de la administración pública. El Municipio y sus gobernantes pueden y deben apelar a esa herramienta para así garantizar una optimización en la prestación de servicios, para que estos servicios sean mejor y más extensamente prestados.

La legitimidad de los gobernantes no se agota en el acto de la elección de los mismos, ya que el mandato tácito que el pueblo otorga es el de gobernar correctamente, y para ello deben extremar el uso de los recursos disponibles para la prestación de servicios, lo que sólo conseguirán apelando a la tecnología cognocitiva disponible en esa sociedad que se gobierna. Esa legitimidad se mantiene en la medida en que se corresponda con un buen gobierno; de lo contrario, y aún cuando el pueblo deba esperar pacientemente el período correspondiente, la condena futura será previsible.

4.4. Compatibilización del Esquema

A los fines de compatibilizar el Planeamiento deberemos analizar los distintos niveles en que puede desarrollarse el mismo, atendiendo a las distintas jurisdicciones político territoriales.

Existe desde este punto de vista un Planeamiento nacional o federal, cuyo objetivo fundamental es el análisis de la cuestión macroeconómica. Además del análisis macroeconómico, y en virtud de éste, el Estado Federal puede trazar objetivos para regiones que engloben a dos o más provincias. Esta planificación regional supraprovincial, deberá considerar el respeto que se debe tener por los poderes provinciales, a fin de que éstos no vean avasallados sus derechos, so pretexto de un interés nacional o general.

Explicitamos esta cuestión del respeto al federalismo por cuanto consideramos que se trata de una instancia de descentralización de responsabilidades, en virtud de la cual será posible avanzar en la optimización del uso de los recursos. Esta cuestión federal así explicitada no invalida la posibilidad, el derecho y la obligación que tiene el Estado federal de llevar a cabo una tarea de planificación nacional y regional supraprovincial, pero para llevar acabo esa tarea deberán respetarse los poderes provinciales en sus capacidades decisorias. El fundamento del planeamiento nacional es el interés de la nación, el interés general, pero este fundamento ha sido usado lamentablemente en forma reiterada para avanzar sobre los derechos de las provincias.

En un escalón más bajo se encuentra el Planeamiento que deben llevar adelante los poderes provinciales dentro del marco de sus jurisdicciones territoriales y políticas.

Este planeamiento provincial, estará enmarcado por las pautas generales que otorguen las normativas nacionales, como

resultado de las políticas macroeconómicas que se decidan para el país, y/o las regiones en que pueda dividirse el mismo. La planificación provincial puede además llevar adelante dentro del territorio de la provincia una planificación regional en virtud de la cual se determinarán objetivos específicos para una parcialidad del territorio provincial. Este planeamiento englobará siempre a uno o más municipios por lo que deberán extremarse los cuidados a fin de no avasallar los poderes autonómicos municipales.

En el último nivel de descentralización política se encuentra la planificación municipal, que tendrá como punto de partida las normas que hubieren dictado la Nación y la Provincia a los fines de una planificación del territorio. Los Municipios tienen desde 1987, normas constitucionales que amparan su derecho a participar en "...la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y acuerden su participación en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten en razón de la zona..." (art. 191 Constitución de la Provincia de Córdoba).

Se debate actualmente la posible descentralización del poder municipal en las ciudades de cierta envergadura. En nuestra provincia, es concretamente en la ciudad capital en la que se considera como ineludible una tarea de descentralización. Sin embargo, entendemos que si bien es necesario llevar a cabo una reforma que posibilite las decisiones y acciones públicas en el nivel y lugar en que se ejecutan, será imprescindible que la tarea del planeamiento sea conservada por el gobierno municipal central, y que las acciones y decisiones inferiores se encuentren enmarcadas dentro de las pautas que determine tal planificación. No se trata de una mera resistencia a la descentralización, pero debemos tener presente que la ciudad es un todo en el que las partes se encuentran intensamente relacionadas entre sí, y con otros municipios vecinos en muchos casos, lo que determina que este todo que constituye la ciudad deba ser analizado desde una perspectiva única para así

determinar las acciones a llevar a cabo en las distintas partes. Pensar en una posible descentralización del Planeamiento en una ciudad, podría situarnos en el aturdimiento de múltiples emprendimientos inconexos y/ o contradictorios entre sí, que convertirían ala ciudad en una confusión inexplicable.

Habrá que tener en cuenta específicamente el planeamiento como una de las facultades que deberá conservar el gobierno municipal, y discutir a partir de allí las posibles descentralizaciones a llevar a cabo. Este debate se ha profundizado ante la posibilidad que tienen ahora los municipios de más de 10.000 habitantes de dictarse su propia carta orgánica y disponer en ella una descentralización.

Este suscinto esquema de compatibilización de los distintos niveles del planeamiento, adquiere en nuestra realidad actual características muy especiales y dignas de ser analizadas. No existen nítidas tareas de planificación en el orden nacional ni en el orden provincial, y sólo en algunos municipios aislados se llevan a cabo. La gran concentración del poder a nivel nacional determina que aún sin una adecuada planificación, se emprendan acciones sin consulta alguna con los gobiernos provinciales, avasallando incluso los poderes constitucionalmente acordados a esos gobiernos. A su vez; los gobiernos provinciales, víctimas del accionar nacional, se convierten en victimarios de los poderes municipales, avasallando en muchos casos la autonomía municipal. Este esquema se repite en forma menos frecuente y con menor nitidez en las relaciones de los municipios más grandes con los municipios más pequeños, en los que influyen y actúan en una forma indirecta.

Esta realidad, absolutamente discutible aunque innegable, está en gran medida determinada por las "urgencias" y "crisis" de que antes hablamos, que no son correctamente tratadas ni enfrentadas, por un déficit en las tareas de planificación necesarias.

Existen intentos aislados de alterar esta realidad que impone relaciones no equitativas, desconociendo los derechos constitucionalmente acordados. Ejemplificativamente mencionaremos a las provincias del noroeste (grupo NOA), a las provincias patagónicas, los convenios suscriptos entre dos o más provincias, los convenios suscriptos entre dos o más intendentes, y los foros de intendentes de toda una provincia (es el caso concreto de Córdoba), etc.

Estos intentos aislados se caracterizan por que todos los participantes confluyen con una problemática común, dentro de la cual sobresale la necesidad de fortalecerse ante poderes superiores que avasallan sus derechos. En una forma quizás no premeditada, estos encuentros entre gobernantes de un mismo nivel jurídico institucional, encaran la tarea del planeamiento relevando necesidades que les son comunes, y diagramando regiones no explicitadas en la legalidad institucional, pero que en algunos casos van adquiriendo una identidad que no podrá ser desconocida cuando se desarrollen tareas de planificación serias.

Son de destacar los convenios que institucionalizan entes interprovinciales abocados al estudio y decisión sobre el uso y conservación de ríos que interesan el territorio de varias provincias. Es el caso del COIRCO (Comité Interjurisdiccional del Río Colorado), constituido por las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro.

Quizás sea importante recordar el convenio firmado entre los gobernadores de las provincias de Neuquén y Córdoba, cuando demanda: "...una nueva formulación de las relaciones entre las provincias y el Estado Nacional...", y cuando explicita que "...es necesario que el redimensionamiento del Estado Nacional sea fruto de su propio esfuerzo, y no del sacrificio de los estados provinciales. Los gobernadores declaran también la necesidad de avanzar y fortalecer la cooperación horizon-

tal entre las provincias como expresión del auténtico sentimiento federal que las une..."

Es claro que esta explicitación de intenciones respecto a la necesidad de reformular relaciones, deberá también ponerse de manifiesto en las relaciones entre los estados provinciales y el estado municipal.

Para esta ingente tarea de cambiar la realidad, no podrá ser obviado el Planeamiento como disciplina, y esta disciplina, en tanto es abarcativa del conocimiento tecnológico, y de las realidades jurídicas, deberá plantear acciones considerando los derechos de cada uno de los niveles de gobierno. Sólo del respeto a los derechos de cada cual, podrá surgir una nueva realidad cuya vigencia se prolongue en el tiempo.

5. LOS MECANISMOS DE DESCENTRALIZACION

5.1. El Rol del Estado Provincial

Hemos planteado que entendemos la descentralización como una política alternativa, o en el peor de los casos, complementaria de las políticas privatizadoras actualmente en proceso de implementación. Y no solo lo entendemos como una posibilidad, sino como el verdadero ejercicio de un derecho, en virtud del cual retornaría la prestación de servicios a las autoridades de la comunidad local y con ello, la exigencia de una mayor transparencia, eficacia y contralor por parte de los habitantes de ciudad.

En rigor de verdad, debe reconocerse al gobierno de la Provincia de Córdoba, desde la restauración democrática en adelante (1983), un verdadero esfuerzo descentralizador y una concepción política acorde con esta tendencia. Han existido sin embargo detalles dentro de este proceso que en muchos casos han dificultado las acciones tendientes a revertir la centralización provincial.

En el orden provincial debemos considerar la centralización como una burocratización del estado que parte de considerar al poder central como el único capacitado para decidir y/o ejecutar políticas en el territorio de la Provincia. Este fenómeno de centralización fue notoriamente alimentado durante los períodos de gobiernos militares, ya que durante ellos el único y más genuino representante del poder político nacional, era el primer mandatario provincial, quien en definitiva encarnaba ese poder delegado y este a su vez lo delegaba en otros que eran sus representantes. El resultado de este fenómeno es aún hoy notable, y convirtió a las autoridades comunales en meros gestores ante los gobiernos provinciales, de problemas y soluciones que debieran ser propios de cada Municipio.

El gobierno democrático de la Provincia entendió que el proceso de centralización alimentado hasta 1983, generaba: 1) una estructura que otorgaba mejores servicios a los habitantes de la Capital, adonde se asentaba; 2) una ignorancia de la voluntad del interior, lo que impedía efectivizar adecuados programas regionales; 3) la preeminencia de segmentos políticos capitalinos; 4) el crecimiento de grupos de presión cuya influencia es difícilmente controlable (Por ej.: contratistas), lo que conduce al perjuicio de los agentes económicos del interior.

Este diagnóstico de situación es en definitiva el fundamento para la Convención Constituyente de 1987 en materia municipal, cuyas modificaciones ampliaron los márgenes del poder autonómico municipal, como ya lo hemos descripto. La alternativa a una notoria centralización es la delegación de poderes, y para ello es necesario fortalecer y consolidar los gobiernos municipales.

Desde su consolidación, el Estado Provincial moderno de Córdoba (década 1870-1880), funcionó bajo el designio de las ideas políticas liberales desempeñando un rol de mero guardián de un orden social. Esta situación se revierte en el marco general que otorgan las consecuencias de la "crisis del 30" (1930). Y esto es así por cuanto los efectos de la crisis determinaron la necesidad de un mayor intervencionismo estatal, en el intento de reconducir un desarrollo económico provincial, y paliar en alguna medida la desprotección de los más necesitados. Se inicia entonces una época de mayor protagonismo del Estado, que lo convierte en un instrumento para el desarrollo.

Se destacan por su política de inversión pública los gobiernos radicales de Amadeo Sabattini (1936-1940), y Santiago H. del Castillo (1940-1943). Estos gobiernos dotaron a la provincia de una vasta infraestructura que proporcionó vías de comunicación, riego y electricidad, para gran parte del terri-

torio. Y esta infraestructura fue luego un factor industrial importante para posibilitar el asentamiento y desarrollo industrial que sobrevendría en la década del 50.

Este Estado intervencionista es el responsable del cambio y de la modernización económico social que se produce en Córdoba, y sufre también con la dinámica de ese cambio. Se consolida el predominio de la Capital sobre el interior con una concentración demográfica e industrial importante. Es cuando comienza el trato diferenciado de los habitantes de la Capital y el interior; se concentra la provisión de servicios y recursos en la ciudad de Córdoba, determinando un aparato estatal provincial cada vez más elefanteésico y lento. Hay un aumento notorio del gasto público provincial, correlativo con una disminución del gasto municipal, y una centralización de recursos que favorece al gobierno provincial.

Un ejemplo paradigmático de este proceso lo da la supresión de la autonomía del municipio capitalino. Esta medida fue adoptada cuando se reforma la Constitución Provincial en 1949, suprimiéndose el Consejo Deliberante de la ciudad de Córdoba, y estableciéndose que el intendente sería designado por el Gobernador y no por el voto popular.

Este Estado centralizado, dotado de la mayor cantidad de recursos disponibles pero con una gran crisis del sistema impositivo; este Estado que consolida su poder durante los gobiernos militares de las décadas del sesenta y setenta; es el que se pone en cuestión con el advenimiento de la democracia; por su falta de eficacia, por la incompatibilidad que surge del autoritarismo que implica la centralización del poder, y por el desprecio que este poder centralizado demuestra hacia el interior y las autoridades municipales, quienes en definitiva encarnaban la más directa representatividad y conocimiento de las necesidades vecinales.

Esta crisis del Estado Provincial se reproduce por supuesto en el marco Nacional, y es en este caso el Gobierno de la Provincia el que sufre por el desmedro que impone el gobierno nacional. Y tanto es así que una de las determinantes de la crisis fiscal del Estado Provincial, es la disminución del aporte federal por coparticipación impositiva, parcialmente consecuencia de la crisis económica nacional, pero también causa de la concentración de recursos en un Estado Nacional elefanteósico, burocrático, lento e ineficaz.

La Provincia de Córdoba, ha apostado a la descentralización como un modelo, y así lo formula en "Cuadernos de la Reforma" (serie Descentralización; Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa; año 1990). En dichos "cuadernos," luego de plantearse la problemática de un Estado que deba definir sus fines, sus modalidades de organización, y la relación entre lo público y lo privado, se efectúa un análisis de las opciones para definir una organización estatal alternativa.

En la discusión teórico política se han planteado siempre las alternativas extremas que puede asumir el Estado; desde una concepción extrema, es el Estado Intervencionista el que necesita una sociedad en la que deben regularse hasta los mínimos detalles de la convivencia; en el otro polo de la doctrina se encuentra el Estado reducido a su mínima expresión, por lo que sólo asiste como un espectador apenas calificado al espectáculo de una sociedad que se auto regula y acomoda instintivamente para ser más eficiente.

Entendemos que ambas posiciones extremas nunca se han cristalizado, y los intentos para hacerlo terminaron siempre problemáticamente, pero hay toda una gama de matices en el arco que va de una concepción a la otra, y estos matices son los que concretan formas alternativas del Estado.

En los mencionados "Cuadernos de la Reforma", el gobierno provincial manifiesta su disposición a la desregulación y/o privatización de los sectores hoy controlados por el estado pero que no son sustanciales para sus fines. "Pero, la subsidiariedad del Estado en materia social es incompatible con los valores de la democracia. Por eso ... la orientación del Estado a la satisfacción de las necesidades sociales es un hecho inamovible, ya que sin el aporte de legitimidad que dicha orientación proporciona, la estabilidad del sistema político se ve amenazada..." En otras palabras, si bien no es hoy posible la continuidad de un Estado pródigo e ineficiente, el modelo a construir debe continuar orientándose hacia la solidaridad social y la justicia.

Esta posición, que compartimos plenamente, no constituye una mera posición del Gobierno actual, ya que por el contrario, constituye el exacto resultado de la concepción consagrada en la Convención Constituyente de 1987. Es de hacer notar que dicha concepción fue votada unánimemente, incluso por los representantes del liberalismo en esta provincia.

La concepción Constitucional nos conduce necesariamente al Estado descentralizado como un modelo alternativo entre los estados intervencionistas y los estados subsidiarios, y también como una alternativa a las políticas de privatización "a toda costa", que como ya dijimos, intentan convertir al Estado en un mero espectador apenas calificado.

En un Estado descentralizado, los gobiernos provinciales son la instancia regional de la aplicación de las políticas nacionales en materia económico-social; son también los responsables de insertar las necesidades provinciales en el marco de la nación, a fin de ligarlas con las políticas económicas y sociales del Estado nacional, que deberán ser aplicadas y adecuadas a la provincia. En ese marco, el estado local (municipales y comunales), debe satisfacer las necesidades de la población prestando los servicios necesarios, y/o construyendo

obras y produciendo bienes a fin de que esos servicios puedan ser prestados. Para ello, el Estado Municipal deberá contar también con los recursos que deberán ser reasignados por el Estado Provincial.

Esta concepción del Estado descentralizado como alternativa histórica a un estado deficitario e ineficaz, ha debido implementarse dentro de una profunda crisis económica, con un Estado nacional también deficitario e ineficaz utilizando todo su poder para derivar gastos hacia la órbita provincial, sin la correspondiente derivación de recursos, o con derivación insuficiente de recursos.

Esta concepción alternativa, también deberá luchar contra el mismo poder centralizado, que aún cuando como en el caso provincial se encuentra proponiendo la descentralización, se ve expuesto a la contradicción que implica desprenderse de cuotas de poder y de recursos económicos desde largo tiempo adquiridos como propios. También, y no como riesgo menor, la alternativa del Estado descentralizado deberá vérselas (lo que hoy por supuesto ocurre) con el capital privado, interesado en la implementación de políticas meramente privatistas o privatizadoras.

No obstante todo lo expresado, compartimos la concepción adoptado por la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987, y las normas que en su consecuencia se dictaron para implementar una descentralización que revertirá derechos y obligaciones a los gobiernos municipales o comunales.

5.2. Participación del Municipio

En virtud de la normativa relativa a la descentralización se efectuó en el mes de junio de 1988 una Consulta regional con la totalidad de los intendentes de la Provincia, participando en ella también los Senadores provinciales en su carácter de representantes departamentales. Esta Consulta Regional fue organizada por el Gobierno de la Provincia y tuvo como objetivos el relevar posibles iniciativas y anteproyectos específicos.

Los resultados de esa Primera Consulta Regional dados a conocer por el Gobierno de la Provincia de Córdoba, son significativos y dignos de ser analizados. Hubo en principio una manifestación de temor por las nuevas obligaciones que frente a la comunidad deberían afrontar los funcionarios; y esta manifestación de temor era balanceada por la certeza de una mayor importancia política que de la asunción de nuevas responsabilidades lógicamente se derivaría. Este temor así manifestado, ha cedido hoy frente a las experiencias llevadas a cabo que luego analizaremos. Es de destacar además, que la descentralización es llevada a cabo mediante acuerdos específicos que permiten a los gobiernos locales tener precisión sobre el alcance de la responsabilidad que asumen, y aún los medios con que contarán.

Las reuniones con los Senadores marcaron una notoria división de las opiniones: mientras los representantes del Norte Provincial se manifestaron contrarios a la descentralización, encolumnando tras su posición a muchos intendentes de la región, el resto de los Senadores e intendentes demostraron una actitud muy positiva que contrastaba con aquella. Esto es explicable por ser el Norte de la Provincia la región con menor desarrollo económico social comparativo, y la que además ha sido beneficiada en mayor medida por las políticas de la Provincia en materia de acción y bienestar social. Este menor desarrollo regional determina Municipios más débiles y menos

capacitados técnicamente, en atención a lo cual los Senadores e intendentes de la región prefieren hablar de una mayor y más eficaz desconcentración de la administración de la Provincia.

Debemos remarcar que la política de descentralización encarada por la Provincia de Córdoba, prevé la necesidad del acuerdo de los Municipios a través de convenios específicos, por lo que sin el expreso consentimiento de las autoridades de los gobiernos Municipales y Comunales, la descentralización no será posible. El nivel Municipal tiene derecho a participar además, en ejercicio de su autonomía, de la planificación de las políticas de desarrollo, y gestionar la producción de bienes y servicios conforme a la orientación de dichas políticas (Decreto 1174/88).

El Decreto 1174/88 dispone también la participación de los Municipios en el Consejo Provincial de Descentralización. Este Consejo fue determinado en su conformación por Ley 7850/89, que será analizada luego más detalladamente.

Todos los mecanismos de participación previstos legalmente para los Municipios tienden a otorgar legitimidad al proceso de descentralización, tomando como punto de partida el hecho cierto de que ninguna política será duradera en la medida en que sus actores no presten su consenso a la implementación de la misma.

El financiamiento de esta política de descentralización se encuentra previsto ya en la Constitución de la Provincia de 1987, al determinar una duplicación de la participación Municipal y Comunal en el total de los recursos coparticipables (20%). Este aumento de los recursos debía corresponderse con un aumento de las responsabilidades municipales, pero en muchos casos, las administraciones encontrándose en una situación deficitaria, apelaron a ese aumento de recursos para sanear su situación, negándose luego a asumir nuevas responsabilidades. Esto dio lugar a contramarchas legales impulsadas

por el nivel provincial, que condicionaron la lineal percepción de los recursos coparticipables prevista en la Constitución de la Provincia.

Según expresara el Convencional Di Carlo en el debate de la Convención, el problema era cómo llegar a ese 20% en el tiempo, y qué servicios debían ser transferidos a los municipios. Pero este problema no trascendió a la letra de la Constitución, otorgándose linealmente el porcentaje del 20% que aumentaba en un ciento por ciento los recursos municipales. Esta situación dio origen a una discusión que aún hoy se mantiene, y que ha sido lamentablemente condicionada al signo político de las partes. Así, los intendentes y legisladores de signo contrario al gobierno provincial, sostienen que nada ni nadie podrá condicionar la percepción de lo que les corresponde por imperio constitucional, y que ninguna ley o decreto puede alterar lo ordenado por la Carta Magna. El Gobierno Provincial y legisladores de su mismo signo político, manifiestan que el porcentaje de aumento otorgado a las administraciones Comunales y Municipales, fue dispuesto en atención a toda una política de descentralización que la Constitución provincial articulaba.

Entendemos que al calor del debate se ha obviado hacer un análisis de la importancia que en sí misma tiene la política de descentralización para los Municipios. El gobierno Provincial ha condicionado la percepción del 20% en una actitud no consensuada (aún cuando se haya implementado por ley provincial), y es hoy acusado incluso de retener fondos provenientes de la nación en virtud del aumento de la recaudación. Los Municipios que se niegan a asumir nuevas responsabilidades, están obviando la legitimidad que deben tener los gobernantes a partir de su correcto desempeño; se apoyan en las mayorías conseguidas por el voto popular, desconociendo que la democracia no agota su legitimidad en la simple emisión del voto popular, y que esas mayorías los votaron con el convencimiento y el mandato de que llevarían a cabo el mejor gobierno.

Esta legitimidad de que hablamos, será ratificada y consolidada en la medida en que se recupere para el Municipio y las Comunas el ejercicio del derecho y la responsabilidad de satisfacer las necesidades de la comunidad. La mera derivación de responsabilidades hacia otros niveles no solo no aumentará el poder político comunal, sino que por el contrario dicho poder político se verá disminuido, y su legitimidad cuestionada. La periodicidad en los mandatos gubernamentales es siempre la ocasión propicia para que los administrados ratifiquen o rectifiquen la legitimidad de esos mandatos, y a ella deberán atenerse.

La descentralización ha sido decidida por el Estado Provincial, pero no por ello deja de situar al gobierno de la provincia en una verdadera contradicción. Como consecuencia directa de la implementación de esa política, el nivel provincial deberá resignar, recursos, ejecución de obras y servicios, y deberá compartir la planificación de políticas, por lo que obviamente se verá sometido a una disminución de su poder. Es lógico pensar que se resistirá a ello como una actitud política instintiva. Por ello los gobiernos Municipales y Comunales deben asumir su responsabilidad histórica, dejando de lado temores e intereses inmediatos, y exigir el desarrollo de las políticas descentralizadores. Son los gobiernos locales los que se verán favorecidos con un aumento de su poder político, y con mayores facultades jurisdiccionales. La verdadera discusión política, con independencia del signo político al que se pertenezca, debe darse para exigir la descentralización prevista constitucionalmente.

Hay muchos municipios que se han puesto a la cabeza de reclamaciones al gobierno provincial, en defensa de su autonomía ejerciendo sus derechos constitucionales. No es casual que en el enfrentamiento producido por el aumento del impuesto automotor y la afectación de ese aumento a un Fondo Vial y de Infraestructura Social (FOVIS), en detrimento de los derechos municipales, haya sido el intendente de Marcos Juárez, repre-

sentante de un partido vecinalista e independiente de los dos partidos mayoritarios, el que haya llevado adelante la discusión hasta sus últimas consecuencias. Y no es tampoco casual que el gobierno provincial haya debido dar parcialmente marcha atrás en las formas de recaudación del tributo. Este gobierno Municipal, actuó con independencia de criterio, y en defensa de los intereses de sus representados, lo que no resulta posible a aquellos gobernantes que entrelazan sus compromisos políticos partidarios con el ejercicio del mandato que les ha sido conferido.

No efectuamos una crítica lineal al gobierno provincial, porque al haber sido éste avasallado por los poderes nacionales cercenándose los porcentajes que históricamente le correspondían en materia vial y de vivienda, y al haberse visto obligado a asumir mayores gastos (como es el caso de la transferencia de la estructura educativa nacional a la provincia), sin haber prestado su consentimiento ni planificado los recursos necesarios, ve alteradas las pautas dispuestas a los fines de la descentralización.

Tampoco juzgamos los compromisos políticos partidarios que asumen los intendentes y gobiernos comunales, porque ello implicaría atacar el esquema de partidos políticos que' se propio de la democracia. Sí intentamos que los gobiernos municipales asuman su obligación, y lleguen al entendimiento de que una efectiva descentralización es la mejor política que se puede llevar a cabo, tanto en defensa de los intereses de sus electores, como aún en defensa de sus intereses partidarios. Porque nadie puede dejar de concluir que ello implicará un verdadero aumento del poder político para el nivel municipal.

5.3. Instrumentos

La instrumentación legal de la política de descentralización en la provincia de Córdoba, tiene su origen y fundamento en la Constitución Provincial sancionada en 1987. Las características fundamentales de esa política se definen complementariamente por la Ley de Coparticipación Municipal de Impuestos.

La restante normativa legal referida a la descentralización se configura con el Decreto de Descentralización No 1174/ del año 1988; la Ley de Reforma del Estado No 7850 del año 1989; y los decretos reglamentarios de esta Ley, No 6453 y No 6454, ambos del año 1990.

La reforma del Estado propuesta por la Constitución Provincial, se vincula con la necesidad de otorgar legitimación al Estado a través de una mayor eficacia, y garantizando una mayor participación de los ciudadanos en la administración. A su vez la Descentralización, es una consecuencia lógica de esa reforma propuesta a la que aparece directamente vinculada.

La circunstancia de que la propuesta descentralizadora haya sido acogida en el texto constitucional, otorga desde el vamos una obvia legitimación a la misma, a la vez que previene sobre posibles alteraciones conceptuales, al ser la Constitución la ley de orden superior en el contexto normativo de un estado democrático. En el art. 174 de la Carta Magna, se establecen los principios que regirán la reforma del aparato del estado, otorgándole una nueva direccionalidad política; uno de sus principios ordenadores es la descentralización.

Hemos ya analizado el fortalecimiento que la Constitución de la Provincia efectúa de los gobiernos de las comunidades locales, en especial de la institución Municipal. La amplia autonomía otorgada en la normativa constitucional a los Municipios se convierte en la correspondencia necesaria, al ser

visualizados como los depositarios de las funciones que habrán de descentralizarse. Un mayor poder será necesario para que los gobiernos de las comunidades locales puedan llevar a cabo su cometido, y como una consecuencia lógica, el llevar a cabo la prestación de esas funciones descentralizadas aumentará el poder político de los gobiernos municipales y comunales. Como vemos, en la norma no se agota todo, allí hay una formulación, un dibujo de un posible poder político, cuya adquisición política sólo será posible a partir del accionar de los gobiernos locales.

Para el ejercicio de su autonomía, y en un rasgo más de su caracterización, los Municipios fueron autorizados al cobro de impuestos. Pero los convencionales, al saber del agotamiento tributario del sistema, de la crisis del mismo, otorgaron también un aumento del cien por ciento en la coparticipación impositiva; que de 10% pasó a un 20%, sin preverse limitación alguna para su percepción. Esto dio origen a una discusión que ya mencionamos y que todavía continúa.

La Provincia, al adecuar la Ley de Coparticipación al texto constitucional, elevó el porcentaje correspondiente a los gobiernos locales (del 10% al 20%), pero esta ley No 7644, dispuso que el incremento sería otorgado en forma gradual: en 1988 el 15%, en el ejercicio de 1989 el 17,5%, y en el ejercicio de 1990 el 20% definitivo. Además condicionó la percepción del aumento a la suscripción de los convenios de descentralización.

El punto de vista de la provincia se justificaba en que el incremento había sido otorgado a los fines de la descentralización de funciones, las que al no suscribirse los convenios, debían seguir siendo prestadas por el gobierno provincial, generándose un desequilibrio presupuestario. Ya hemos desarrollado esta discusión con anterioridad, y creemos que la posición negativa de muchos municipios a la suscripción voluntaria de los convenios de descentralización, se debe a una

ceguera política, y a una mezquina concepción de los derechos y obligaciones de los gobernantes.

Insistimos: la Constitución de la Provincia y las normas que en su consecuencia se han dictado, efectúan un dibujo lineal del aumento de la autonomía municipal, y sólo la ejecución de obras y servicios descentralizados, quitados de la órbita de acción del gobierno central, otorgará un mayor poder político real a los gobiernos municipales. La realidad, sabiamente nos lo está demostrando.

Justo es destacar, que a pesar del condicionamiento legal, el gobierno provincial, correctamente, no hizo uso de la opción de retener esos porcentajes, y distribuyó la totalidad del 20% previsto por la Constitución. Hubo sí una dilación en el tiempo, ya que aquellos gobiernos locales que suscribieron convenios recibieron con mayor inmediatez los recursos correspondientes.

Las políticas generales y pautas normativas para los programas de descentralización, fueron determinadas por el Poder Ejecutivo Provincial a través del decreto No 1174 del 15 de marzo de 1988. Se efectúa en él una ratificación conceptual de la concepción Constitucional detallándose sus lineamientos. Manifiesta expresamente que corresponde al nivel provincial coordinar la Planificación y definir las políticas generales a llevarse a cabo; el Municipio participará de la planificación de las políticas de desarrollo y llevará adelante la gestión de producción de bienes y servicios con arreglo a las pautas determinadas por la Planificación conjunta.

Expresa también este decreto No 1174/88, que la transferencia de las obras y servicios deberá efectuarse en una tarea de análisis y negociación de cada caso, respetando la amplia autonomía municipal, y su consecuente capacidad de decisión.

La Ley de la Reforma del Estado No 7850, es sancionada a finales de 1989, y si bien nace en parte como consecuencia y al calor de las crisis de hiperinflación, contiene un Capítulo II referido específicamente a la Descentralización, estableciendo la normativa que en definitiva hoy rige la transferencia de funciones y recursos al nivel municipal. Como ya dijimos, esta ley fue posteriormente reglamentada por el Poder Ejecutivo Provincial en 1990 a través de los Decretos Nros. 6453 y 6454.

La Ley No 7850/89 ratifica la filosofía descentralizadora constitucional, pero innova creando el Fondo de Financiamiento de la Descentralización, la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control, y el Consejo Provincial de Descentralización. Existe sin embargo una contradicción que queremos remarcar: por medio de esta Ley se determina que la planificación, regulación y control de las funciones descentralizadas estarán a cargo del Poder Ejecutivo Provincial, mientras que el Decreto No 6453/90 reglamentando la Ley, determina que serán los ministerios provinciales (o sea, una parte del poder Ejecutivo Provincial, un segundo nivel) los que decidirán los Programas Sectoriales de Descentralización, y sólo "si fuera necesario" se convocará en consulta a los Municipios y otras organizaciones. A su vez el Decreto 6454/90, también reglamentario de la Ley 7850, otorga prioridad a la descentralización de funciones obras y servicios contemplados en el presupuesto provincial.

Esta normativa también contradice lo dispuesto por la Constitución provincial (art. 191), que dispone la participación necesaria del municipio en la elaboración de políticas regionales.

El Artículo 10º de la Ley 7850/89 es de especial importancia para los Municipios, toda vez que otorga al Poder Ejecutivo provincial la facultad de transferir el dominio de los bienes muebles e inmuebles afectados a las funciones que se descentralizan. Atento a la necesidad de consenso para los

convenios, esta posibilidad de adquisición de bienes necesarios para la gestión a llevar a cabo, debe considerarse especialmente.

El Fondo de Financiamiento de la Descentralización creado por ley 7850/89, estará constituido por el 12,50% del monto de los recursos coparticipables, destinándose este porcentual a cubrir las transferencias de servicios, como a los "gastos de asistencia y complementarios" necesarios para llevar adelante la implementación de convenios. Se dispone también que para el caso de excedentes, lo mismo serán distribuidos entre Municipios y Comisiones Vecinales.

Entendemos que estas disposiciones, aún cuando constituyen un intento de ordenamiento del proceso de descentralización, avanzan sobre una disposición constitucional que determinó claramente el porcentual y destino de los fondos coparticipables. De cualquier forma, y en la medida en que el proceso funcione correctamente, esta disposición no es verdaderamente grave en su globalidad, aunque sí lo es afectar los fondos coparticipables al pago de gastos (de asistencia o complementarios) para la implementación de los convenios. Es obvio que solo serán deducibles los gastos provinciales, y que el nivel municipal no tendrá derecho al reclamo. Habría que recordar el paralelo entre esta situación, y el diferendo entre Provincias y Nación, cuando esta, "manu militari", procedió al descuento de lo que consideraba gastos de mantenimiento de la Dirección General Impositiva. Existe una similitud, aun cuando la diferencia normativa sea grande, porque en la provincia la disposición se efectuó por Ley.

Consideraremos en cierta medida serio el precedente que se sienta por ley 7850, cuando se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a reglamentar la distribución de fondos en función de los convenios celebrados y a celebrarse, y a la efectiva transferencia de servicios, obras y funciones. Como consecuencia de esta disposición, el Decreto No 6454 otorga al Ministe-

rio de Economía la administración de los montos afectados por el fondo de Descentralización, e inclusive la facultad de transferir o no los montos correspondientes según se produzca la transferencia. Este decreto también establece la posibilidad de la provincia de convenir, otorgando un aporte genuino al municipio (art.16).

El Consejo Provincial de Descentralización creado por la Ley 7850 otorga una participación a nivel municipal, a través de cinco intendentes Municipales o sus representantes, designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control Legislativo. También estará integrada por los representantes de cinco ministerios (Economía y Finanzas, Obras Públicas, gobierno, Salud y Función Pública y de la Reforma Administrativa).

No hay ni hubo nunca claridad respecto al rol de este Consejo de Descentralización. Se conformó una estructura que daba una participación a los municipios según lo preveía la Constitución y la normativa dictada en consecuencia, pero paralelamente -como ya dijimos- se otorgaba por medio de un decreto Reglamentario (6453/90) facultad a los ministerios para planificar las políticas sectoriales, los que eventualmente podrían consultar a los municipios.

El Consejo tendría por funciones: a) la proposición de prioridades para la ejecución de los programas de descentralización; b) recomendar para la ejecución e instrumentación de programas; c) analizar las propuestas de descentralización que gire el Poder Ejecutivo Provincial.

Como vemos, analizar, recomendar, proponer prioridades, no son funciones determinantes de una política de descentralización. Lo que debió haber sido un ámbito de elaboración y ejecución de políticas se convirtió en un mero mecanismo administrativo para otorgar una relativa participación al nivel municipal. El Poder Ejecutivo Provincial debería infor-

mar al Consejo, y éste a su vez informar a la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control Legislativo (conformada por 7 senadores y 7 diputados). No ha existido publicidad ni hemos podido saber con certeza del funcionamiento de esta estructura administrativa. La Comisión Bicameral se ha constituido por primera vez en Abril de 1992.

Lo cierto es que aún habiéndose diluido los propósitos iniciales, con una complejidad legislativa que entendemos agrega una cierta confusión, cuando su intencionalidad debió ser otorgar participación, el proceso de descentralización ha continuado, y han sido de inmensa utilidad las pautas generales establecidas legalmente, que ratificaron la autonomía municipal y su capacidad para concertar expresamente cada caso de descentralización.

5.4. Evaluación de Experiencias

La experiencia descentralizadora, con un comienzo de relativa incomprensión, e incluso temor en algunos municipios de asumir una mayor cuota de responsabilidad, ha tenido un desarrollo continuado y persistente que analizaremos sectorialmente.

El área comprendida por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, por sus propias características, es quizás la que ha acumulado una mayor experiencia, y un buen resultado en la transferencia de servicios, obras y recursos, a las estructuras institucionales locales.

El Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), es un ministerio que acumula aproximadamente un 20% del presupuesto provincial en materia de recursos, y cuenta con aproximadamente el 3,5% del total de personal de la Provincia. Este ministerio se vio afectado por imperio de restricciones circunstanciales, a una disminución en el presupuesto del año 1988, de más o menos un 25%, lo que lo determinó a impulsar la descentralización. Simultáneamente, a fines de 1987, la nueva Constitución de la Provincia estaba siendo sancionada con su nítida intención descentralizadora.

Es de destacar que el MOSP, actuó implementando la modalidad de convenios consensuados, pero lo hizo casi al margen de la estructura jurídico administrativa prevista por las normas que se dictaron como consecuencia de la Constitución de 1987. Tan es así, que el Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, que en principio era el encargado de delinear políticas e impulsar proyectos de descentralización, era "invitado" a la firma de los convenios en el MOSP, como partícipe legalmente necesario. Dice el Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa en sus "Cuadernos de la Reforma", que el MOSP "...con gran autonomía suscri-

bió Cartas de Intención y Convenios de Transferencia de Funciones con un Gran número de municipios..."

La descentralización en el área del MOSP, se inicia con la transferencia del mantenimiento de los edificios escolares, que estaba a cargo de la Dirección Provincial de Arquitectura (DPA), organismo descentralizado dependiente del MOSP. Estos convenios determinaban una cuantificación de las responsabilidades a emprender por el Municipio, nominándose los edificios y las tareas a efectuarse en cada caso en particular. Los edificios cuyo mantenimiento se descentralizaba se encontraban generalmente en jurisdicción del municipio, y en algunos casos, en su zona de influencia.

El resultado de esta primera experiencia fue altamente positivo. Comenzó con la reticencia de los municipios que comprendían la descentralización como una forma de liberarse de responsabilidades del gobierno provincial, y el entusiasmo de unos pocos intendentes que visualizaron la lógica acumulación de poder político, que sobrevendría en forma conjunta con la asunción de responsabilidades. El gobierno municipal, ya no podría "echarle la culpa" al gobierno provincial por el mal mantenimiento de la escuela o las escuelas del pueblo, ahora sería su responsabilidad, pero eso a la vez le permitiría una mayor incidencia en la realidad cotidiana de su comunidad.

La experiencia de las intendencias con el mantenimiento de edificios escolares, fue óptima también porque al controlarse los gastos desde el lugar donde se producían, con mano de obra local, y al verificarse en forma inmediata una mejora en las condiciones edilicias de las escuelas, los gobernantes municipales tuvieron un inmediato reconocimiento de los vecinos beneficiarios del servicio. Los gastos en que incurren los gobiernos locales son siempre menores que los calculados por convenio; ya que se efectúa el cálculo por los gastos en que incurría la provincia, que incluían viáticos de los agentes

que se trasladaban desde Capital, falta de control de los materiales, etc., etc.

En el área del MOSP, y con la misma metodología utilizada para edificios escolares, se transfirió el mantenimiento preventivo de otros edificios provinciales, tales como destacamentos policiales, locales, dispensarios, etc.; incluso se convino en algunos casos especiales la refacción, ampliación o construcción de edificios públicos (DPA).

En los últimos meses se han verificado importantes convenios, como el suscripto entre el Municipio de Villa María, Obras Sanitarias de la Provincia y la Cooperativa de Agua de Villa María; por este convenio, se entrega la capacidad instalada de suministro de agua de la ciudad a los trabajadores de la Empresa Provincial de Obras Sanitarias de Villa María, que de esta forma dejan de depender laboralmente de la Empresa, y se descentraliza la fiscalización y contralor del cumplimiento de lo acordado, delegándose en el gobierno municipal. Este convenio reviste particular importancia, porque la provincia otorga la explotación del servicio de depuración de líquidos cloacales y el de suministro de agua potable a una cooperativa, y es el primer caso en el ámbito provincial en que una cooperativa asumirá tales responsabilidades en una ciudad importante. Hace muy poco, también se transfirieron estos servicios a la Municipalidad de Río Cuarto.

Se encuentran en proceso de descentralización los servicios que en muchas localidades del interior se prestan a los fines del suministro de agua potable por la Dirección provincial de Hidráulica, organismo descentralizado del MOSP. La Dirección provincial de Hidráulica (DPH) tiene también la jurisdicción sobre los cursos de agua y lagos provinciales, y ha efectuado importantes convenios de descentralización del contralor ecológico de las riberas de los ríos. Así se ha procedido en la ciudad de Córdoba por ejemplo, la que ahora es

responsable del Río Suquía y sus riberas, dentro del ejido Municipal.

En el plano vial, la provincia posee una estructura totalmente descentralizada para el mantenimiento de la red caminera secundaria y vecinal, prestando este servicio los consorcios camineros, conformados por vecinos beneficiarios de estos caminos. Para las rutas provinciales, se ha previsto una combinación de privatización y descentralización de funciones. Una novedad ha sido la reciente puesta en marcha de un programa experimental de recuperación y señalización de las rutas provinciales. El plan, diseñado por la Dirección Provincial de Vialidad (DPV), organismo descentralizado del MOSP, propone la incorporación del aporte privado para el mejoramiento de caminos y para la señalización, y otorga a los municipios de cada región la tarea de seguimiento y control de los trabajos de recuperación y señalización.

La Dirección Provincial de Vialidad también ha transferido a muchos municipios el "Mantenimiento de Banquinas y Préstamos de Rutas Provinciales", y el mantenimiento y jurisdicción de las Rutas de Acceso, las pasantes del municipio, y otros caminos internos del ejido municipal.

En el área del Ministerio de Salud (hoy de Salud y Desarrollo Social), se ha previsto la posibilidad de descentralizar la infraestructura sanitaria, hasta un nivel determinado de complejidad en una primera etapa. Serían descentralizados los Puestos Sanitarios, Dispensarios, Centros Maternos, y Hospitales Vecinales. El problema mayor está aquí representado por el personal actualmente a cargo del ministerio, resistiendo los municipios asumir el costo de asimilarlo, y los empleados el cambio del encuadramiento laboral. Una de las posibles soluciones, es que la provincia continúe haciéndose cargo de los sueldos, y el Municipio del contralor y cumplimiento del servicio de enfermeros, médicos y auxiliares; el Ministerio retendría también para sí el control de las políticas de Salud.

En el área del ministerio de Gobierno, se han efectuado ya convenios de descentralización del mantenimiento de los Destacamentos Policiales, Subcomisarias, etc., afectándose el pago de servicios, artículos de oficina, de limpieza, mantenimiento de los vehículos, y racionamiento para los detenidos, como responsabilidad del gobierno municipal que suscriba el acuerdo.

En el área de Acción Social (hoy parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social), se encuentran los Hogares de Ancianos. En el caso de las viejas estructuras dependientes de la Provincia, se ha previsto suscribir convenios que responsabilizan al Municipio suscriptor de las funciones administrativas y de servicios que se prestan, manteniendo la provincia, su responsabilidad en el pago de los sueldos del personal afectado, y el apoyo económico, que irá decreciendo según se convenga con la autoridad local. Los nuevos hogares de ancianos en proceso de construcción, ya tienen una estructura descentralizada, toda vez que la provincia plantó una estructura premoldeada en un terreno municipal, y es el municipio el encargado de terminar la obra, y de su puesta en funcionamiento.

También se previó originariamente, la posibilidad de descentralizar la distribución y cobro de los impuestos, en especial el inmobiliario urbano, pudiendo el municipio colaborar en una tarea de actualización del catastro para el cobro de esa gabela. Pero esta es una posibilidad que difícilmente pueda concretarse, ya que como antes hemos expuesto, se ha planteado una sorda disputa por los recursos entre los niveles nacional, provincial y municipal.

Al momento del cierre del presente trabajo, se producían los primeros convenios (con James Craick y Monte Cristo) de descentralización educativa basados en la nueva Ley de Educación de la Provincia. A partir de la sanción de esta Ley, los gobiernos locales están habilitados para gestionar la promo-

ción de nuevos establecimientos educativos, comprometiéndose los municipios a solventarlos administrativamente, y reservándose la provincia la fiscalización de los mismos.

Es en definitiva vasto el campo abarcado por la descentralización, pero es mucho más vasto aún el camino que puede recorrerse. Entendemos que las experiencias vividas por los municipios, le han permitido a los gobiernos municipales avanzar en la consideración de la gente, al asumir roles de una creciente importancia. Comienzan a terminarse los "cotos privados" del gobierno central en la jurisdicción del Municipio, y ello implica una mejora en la prestación de servicios, y mayores necesidades satisfechas.

Se presentan problemas serios, como es el caso de la ciudad de Córdoba, en la que quizás haya que descentralizar y privatizar parcialmente; sólo mencionar el número de edificios escolares de la provincia en Córdoba Capital (aproximadamente 600), determina la necesidad de encontrar caminos alternativos. Si hemos de ser justos, el habitante del interior de la provincia no tiene por qué asumir como propios, gastos del gobierno provincial en beneficio de los vecinos de la ciudad capital. Pero sabemos que esta consideración debe ser encuadrada en un proceso trabajoso de reversión de responsabilidades y recursos a la órbita municipal, y este proceso, insumirá el tiempo en que los actores sociales terminen de asumir la posibilidad y la necesidad de revalorizar el nivel municipal. (En mayo de 1992, el Municipio de Capital asumió la responsabilidad edilicia de varias escuelas provinciales, y efectuó otros convenios.)

Como balance evaluativo, debemos decir que entendemos a la descentralización como una alternativa de reformulación del Estado, que en los hechos está produciendo resultados que pueden ser considerados óptimos. Se ha hecho ya mucho en el ámbito de la provincia en materia de descentralización, pero es mucho más aún lo que puede hacerse. El desarrollo de los acontecimientos nos permite ser muy optimistas.

5.5. Vigencia del Sistema

Si bien el sistema jurídico institucional instrumentado en la provincia de Córdoba a los fines de la descentralización ha pecado por un cierto grado de complejidad, la reversión de funciones y recursos a los municipios no se ha detenido. Consecuentemente, la autonomía municipal se ha visto ratificada y ampliada hasta límites hace poco tiempo impensables.

Cuando hablamos de cierta complejidad en el esquema jurídico institucional, lo hacemos porque entendemos que se establecieron Comisiones, Consejos y pautas jurídicas que en la práctica no siempre funcionaron. Un ejemplo claro lo da la desaparición del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, que era, según lo dispuesto por el Poder Ejecutivo, el área encargada de llevar adelante, impulsando planificadamente, la tarea de la transferencia de funciones y recursos.

Afortunadamente, a despecho de la falta de planificación, y de los alambicados controles legislativos e institutos destinados a otorgar una participación global a los municipios, la descentralización de funciones no se detuvo nunca, y la mecánica de convenios bilaterales para cada transferencia, permitió a los gobiernos locales una participación cierta. La necesidad impuesta por una realidad histórica, que va otorgando una mayor legitimidad a las autoridades inmediatas que gobiernan los pueblos y ciudades de la provincia, ha determinado un incesante proceso de descentralización. Quizás el máximo déficit se encuentra en la falta de una planificación general, que hubiera permitido generar un marco más propicio para la firma de los convenios entre cada municipio y la provincia.

Este déficit de planificación en el proceso de transferencia, entendemos que está de alguna forma generado por la discusión que aún se prolonga en el tema de los recursos. Así,

se pretendió otorgar participación a los municipios, a través de un organismo como el Consejo Provincial de Descentralización, que en la práctica, no sólo no planificó en forma conjunta como lo determina la Constitución, sino que al ser el mecanismo institucional previsto para que los municipios participen de la planificación general, éstos se vieron impedidos de opinar y generar los proyectos que la realidad inmediata les hubiera propiciado.

Se respetó y se respeta la autonomía municipal en cada transferencia, por lo que el mecanismo de convenios interpartes, no colectivos, ha permitido un notorio respeto al poder político municipal. La discusión ahora continúa con características diferentes: Ya no se discute el porcentaje constitucionalmente otorgado (20%), porque desde hace dos años las leyes que los limitaron dejaron de regir, pero la discusión se prolonga respecto a la afectación específica de los aumentos en los impuestos coparticipables (como el impuesto automotor), y respecto de los aumentos en la coparticipación que hoy percibe la provincia de la Nación.

Es obvio que toda transferencia de poder tiene sus riesgos, pero aún así, debemos rescatar la voluntad del Estado Provincial en llevar a cabo el modelo alternativo.

A pesar de los detalles de implementación, y del déficit en la planificación del proceso de transferencia, entendemos que el sistema conceptual determinado por la Constitución de la Provincia de Córdoba en 1987, ha dado lugar a un verdadero modelo alternativo para el Estado, otorgándole una mayor legitimidad, que nace de la labor de los gobiernos locales (municipios y comunas), cada vez más fortalecidos y más autónomos, con una mayor capacidad para defender los intereses de los administrados a los fines de la satisfacción de sus necesidades.

Ha habido una decisión constitucional, que otorga al modelo la mayor legitimidad posible en el orden democrático; ha habido, aún con algunas lógicas resistencias, un proceso de transferencia de funciones y recursos a los municipios y comunas en el que se ha demostrado la voluntad del Estado Provincial y su gobierno de llevar a cabo una verdadera transferencia de poder; ha habido una consolidación de la autonomía municipal, y un crecimiento cualitativo notorio en los gobiernos locales; ha habido sin embargo, un déficit en los gobiernos municipales.

Cuando aludimos a un déficit en los gobiernos municipales, lo hacemos porque entendemos que nada obsta a que tengan un más enérgico accionar, que determine un impulso del proceso de descentralización. Existen zonas oscuras que podrían delimitarse, si los gobiernos locales tuvieron la iniciativa que las normas constitucionales les otorgan. Entre las tareas que ejemplificativamente mencionaremos, se encuentran todas las funciones relativas al Área de Salud y Acción Social, que si bien tienen un alto costo que posiblemente supere las posibilidades municipales, la reducción de gastos y mayor eficiencia lógicas, deben mover al Estado Provincial a acordar las condiciones que hagan posible la descentralización en favor de los municipios o comunas. Recordemos que la normativa prevé la posible colaboración provincial a través de aportes genuinos, no incluidos en el 20% que sí o sí corresponde a municipios y comunas.

Otro importante tema que debería ser impulsado por los gobiernos locales, es el de la planificación, a cuyo fin deberá convenirse con los poderes legislativo y ejecutivo provincial, un mecanismo que garantice una participación cierta. No es suficiente la existencia de organismos no institucionalizados como el Foro de Intendentes de la provincia, que en muchos casos sólo actúan como meros factores de presión política; debe intentarse la institucionalización de la opinión de los gobiernos locales e impulsarse la planificación

como soporte de ideas y proyectos que hagan avanzar el proceso de descentralización.

Como ejemplos de situaciones a ser resueltas imperativamente en el menor plazo, mencionaremos la cuestión territorial, y la determinación de tiempos para el dictado de las Cartas Orgánicas municipales para las ciudades de más de 10.000 habitantes.

El art. 185 de la Constitución de la Provincia, establece que la competencia territorial de los municipios comprenderá la zona a beneficiarse con los servicios municipales. Luego manifiesta ese mismo artículo que "...la legislatura establece el procedimiento para la fijación de límites;..." . El Poder Legislativo provincial mediante la ley de Municipios Nº 8102 recientemente sancionada, establece el procedimiento para el reconocimiento de Municipios, la delimitación y posterior posible modificación de los radios municipales; en todos los casos se debe elevar un informe técnico al Poder Ejecutivo provincial, que tiene un máximo de 90 días para remitirlo al Poder Legislativo. La Demarcación y/o modificación del radio deberá determinarse siempre por ley. En dicha ley Nº 8102 se establece también que la Dirección General de Catastro de la provincia llevará el Registro Oficial de los Documentos cartográficos que establezcan los territorios municipales y comunales.

El Convencional Scoles, en la exposición de motivos del Título Segundo de la Constitución provincial (Municipalidades y Comunas), manifiesta la preocupación de la Convención para con el tema de los radios municipales, y expresa que: "en ningún caso se podrán disminuir los actuales límites comprendidos en ... el art. 4 de la ley 3373, modificada por ley 5286." Pero a pesar de la voluntad de los constituyentes, continúa existiendo una notoria vaguedad en lo atinente a territorios jurisdiccionales municipales. Esto se ha hecho evidente en los conflictos suscitados entre distintos munici-

pios (como fue el caso de Jesús María y Sinsacate ante la posible instalación del Polo Informático), e incluso entre Municipios y la Provincia.

El conflicto suscitado entre el gobierno de la Municipalidad de Embalse de Río tercero y el Gobierno provincial es verdaderamente arquetípico: Con motivo de las campañas contra el cólera, el intendente de esa localidad decidió la clausura de balsas instaladas en el embalse, y de clubes en las costas. Se alegó la falta de instalaciones sanitarias que depuraran los líquidos cloacales, siendo ratificada la medida por el Consejo Deliberante por unanimidad, entendiendo la medida como parte del ejercicio del poder de policía municipal. La Dirección Provincial de Hidráulica, intimó al Municipio a dejar sin efecto la medida, por cuanto excedía su límite territorial. Lo increíble es que la jurisdicción original había sido de la Nación, la que en un convenio habría sido transferida a la Dirección Provincial de Hidráulica; este convenio no fue exhibido y la DPH reconoció que no había sido ratificado por la Provincia, y que esa repartición no sancionaba la falta de dispositivos sanitarios de depuración en las balsas, siendo responsable de la concesión de permisos a Clubes e instituciones en la rivera del Embalse.

Nadie habló del límite territorial exacto de la localidad de Embalse, porque no es preciso, o su precisión no es conocida, y si nos guiamos por el precepto constitucional, el agua del Embalse es utilizada para la provisión del servicio de agua potable a esa población, y sería deber del gobierno municipal velar por la prestación correcta del mismo.

El resultado final de la disputa es tan difuso como su inicio, ya que aparentemente nadie tiene jurisdicción sobre el Embalse y sus riveras, porque Agua y Energía de la Nación, es una de las empresas desaparecidas a nivel nacional, y este nivel gubernamental no ha manifestado su posible derecho jurisdiccional.

A la luz de este ejemplo, es lógico deducir que una demarcación cierta de los límites municipales, y/o una modificación ampliatoria de los mismos, es necesaria y posible, en virtud del encuadramiento jurisdiccional. Esto permitirá un más correcto ejercicio de los deberes y derechos del Gobierno Municipal o Comunal. También permitirá solicitar la expresa delegación del poder de policía a la Provincia en territorios externos al ejido municipal.

Desarrollaremos en el punto siguiente la temática relacionada con las Cartas Orgánicas Municipales, que -adelantamos- consideramos una imprescindible tarea a ser encarada por los gobiernos de las ciudades de más de 10.000 habitantes.

Concluimos afirmando que a pesar de considerar el déficit de transferencias no llevadas a cabo, y la a veces desordenada traslación de Recursos y Servicios a la órbita jurisdiccional de los gobiernos municipales y comunales, la descentralización se ha convertido, en un modelo cuyos resultados pueden considerarse óptimos, teniendo en cuenta la disminución de costos para el Estado, y la mayor eficiencia en la prestación de los servicios. Entendemos también, que nada obsta a la consolidación del modelo de un Estado, que sin llegar a negar la posibilidad de la privatización de servicios, opta por la descentralización en favor de Gobiernos Locales, que cada vez más consolidan su autonomía y su legitimidad, que es en definitiva la del Estado mismo.

Al momento del cierre del presente trabajo, observamos una notoria aceleración del proceso de descentralización de servicios en importantes convenios firmados entre el Gobierno Provincial y los Municipios de Córdoba y Río Cuarto. En ellos es dable observar que los estados municipales asumen la responsabilidad del mantenimiento de establecimientos escolares, la construcción de edificios también destinados a escuelas, obras de sistematización y mejoramiento de cursos de agua, etc. Simultáneamente y en una actitud poco justificable, los

sindicatos de empleados estatales inician movilizaciones en contra de la propuesta de reforma del Estado. Llama en especial la atención la actitud del gremio docente, que cuestiona la transferencia del mantenimiento, refacción y/o construcción de edificios escolares, cuando ello con seguridad implicará una mejora en la educación. El gobierno provincial ha respondido con acierto que la reforma se opera desde 1987 con particular éxito.

Verificamos al cierre de este trabajo la afectación que por ley se produce (mayo/1992) del aumento en el impuesto automotor (coparticipable), y observamos que se han corregido los destinos, ya que el 40% de lo recaudado será para un fondo vial, el 40% será afectado a la construcción de viviendas, y entendemos que el 20% restante se preserva para la distribución entre municipios y comunas como lo determina la Constitución.

También verificamos la puesta en funcionamiento de la Comisión Bicameral de seguimiento y control de la Reforma, la que se encuentra receptando informes ministeriales acerca de la Descentralización llevada a cabo, según lo establecido por la Constitución provincial y la normativa dictada en su consecuencia.

6. EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

6.1. Nueva Constitución Provincial

La nueva Constitución de la provincia de Córdoba, sancionada en 1987, se inscribe dentro de una corriente que se inicia en 1983 con el advenimiento de la democracia en la Argentina. Desde esa fecha comienza un movimiento que determina la necesidad de reformular las cartas magnas, y que a partir de 1986, da lugar a las convenciones constituyentes que producen los nuevos textos constitucionales de Córdoba, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Catamarca, Mendoza, Neuquén, y Tucumán, a las que debe sumarse el frustrado proyecto elaborado por la Legislatura de Provincia de Buenos Aires, que no fue ratificado luego por la población de ese estado.

La característica principal de esos nuevos textos constitucionales, está dada por el grado de legitimidad de los mismos, por el hecho de haber nacido en un marco de estado de derecho incuestionable. Esta legitimidad se extiende por ser los textos, en su gran mayoría, el producto de una verdadera transacción entre las distintas organizaciones políticas de la sociedad; ha sido notorio el espíritu de tolerancia y acuerdo con que estas constituyentes han funcionado, al punto (es el caso de Córdoba) de haberse aprobado por unanimidad la mayor parte de su texto.

Otra característica a ser resaltada en las nuevas constituciones, es la reafirmación del federalismo como proyecto político, entendiéndose este federalismo como descentralización, como recuperación de autonomía e independencia política. En este rescate del federalismo se inscribe, no sólo la reafirmación del Estado Provincial, sino también la del Estado Municipal, al ser éste la última ratio de la descentralización, y por ende la mayor concreción de la idea federal.

Estos pocos años que han pasado desde la sanción de la nueva constitución de Córdoba, vieron pasar también el desprestigio del Estado al calor de las grandes crisis económicas, y con ese desprestigio, en una relación que se retroalimentó en forma mutua, irrumpieron las viejas ideas liberales proponiendo el desguace del Estado. En tan poco tiempo, el constitucionalismo social, que con sus lineamientos dio origen a la Constitución de Córdoba y al resto de las Constituciones, de acordarse con las tesis liberales, debería considerarse anticuado. Sin embargo este texto, que oportunamente fuera acordado y votado unánimemente (liberales incluidos), está aun allí, respondiendo a viejas cicatrices históricas, y proponiendo un Estado Social de Derecho, con un modelo de Estado fortalecido en su descentralización, en un federalismo que pretende llegar hasta las últimas consecuencias, prestigiando el Estado Municipal, relevando así la mayor participación posible de la comunidad.

La Constitución de Córdoba responde a un largo proceso histórico, que define el crecimiento del constitucionalismo social. El avasallante ritmo de advenimiento de las ideas liberales, no puede hacernos olvidar de golpe la dura historia que dió lugar a lo que somos.

Decía un politólogo que el mundo parece navegar entre los extremos del Estado intervencionista, y el Estado prescidente que deposita sus esperanzas en un mercado que espontáneamente equilibraría las fuerzas sociales. Estamos convencidos que la amplia gama de alternativas intermedias constituyen en verdad, la realidad cotidiana de los Estados, y que la Constitución de Córdoba, al igual que el resto de las nuevas constituciones provinciales en sus distintas modalidades, produce una cristalización alternativa del Estado posible. De un Estado que no debe desaparecer sino reciclarse, apelando para ello al acercamiento con la población, con los habitantes de cada pueblo, localidad o ciudad, cuyos gobiernos encarnan la más extensa federalización posible del poder.

La Constitución de Córdoba en su artículo primero, define a la Provincia como una organización del estado Social de Derecho. Y esto significa, como expresa con precisión el Dr. Pedro J. Frías: "...la conjunción del Estado de derecho de raíz liberal con el constitucionalismo social, de la libertad con igualdad, de la propiedad privada con su función social, de la libre iniciativa con la solidaridad, del sistema representativo con la participación popular."

La autonomía provincial, se encuentra remarcada en los nuevos textos constitucionales. En Córdoba, el art. 16 de la Constitución establece una "Cláusula Federal", en la que reafirma los derechos y competencias no delegadas, como de su ejercicio. Promueve esta cláusula, un federalismo de concertación con la Nación y otras Provincias. Reafirma su derecho al ejercicio de la potestad provincial, en los lugares transferidos por cualquier título al gobierno Federal. Determina el derecho provincial a concertar con la Nación los regímenes de coparticipación impositiva, y descentralización del sistema previsional. Propone gestionar la desconcentración, y descentralización de la Administración Federal. Y reclama para sí, la gestión en el orden internacional para la satisfacción de sus intereses.

Como lo expresa el Convencional Constituyente Antonio M. Hernández: "El Federalismo es uno de los valores ... que está explicitado a través de este artículo ... es un mandato que se eleva desde el fondo de nuestra historia ... creemos en definitiva y en esto somos coherentes con la defensa que antes hacíamos del municipalismo como verdadera técnica de vida social, como principio fundamental de la descentralización política, como profundización de la democracia de los argentinos, ... el federalismo es para nosotros un proyecto político para el futuro".

Atendiendo al pensamiento del constitucionalismo social que le da origen, la constitución de Córdoba, en el Título

Segundo, titulado "Declaraciones, derechos, deberes, y garantías," produce un reconocimiento de derechos que por su amplitud, es de algún modo caracterizante de la intencionalidad de nuestra carta magna.

Clasifica los derechos reconocidos en cuatro capítulos: "Derechos Personales", "Derechos Sociales", "Derechos Políticos" y "Asociaciones y sociedades intermedias".

Dentro de los derechos personales enumera el derecho a la vida desde la concepción, a la salud, a la integridad psicofísica y moral, y a la seguridad personal; al honor, a la intimidad y a la propia imagen; a la libertad e igualdad de oportunidades; a aprender y enseñar, a la libertad intelectual, a investigar, a la creación artística y a los beneficios de la cultura; a la libertad de culto; a elegir y ejecutar su profesión oficio y empleo; a constituir una familia; a asociarse y reunirse con fines útiles y pacíficos; a peticionar y obtener respuestas; a comunicarse, expresarse, e informarse; a entrar, permanecer, transitar, y salir del territorio; al secreto de los papeles privados, la correspondencia, y las comunicaciones; a acceder libre e igualitariamente a la práctica deportiva. Como vemos, se expresa aquí el reconocimiento de nuevos derechos no explicitados antes en las cartas fundamentales.

El reconocimiento de los Derechos Sociales es tan amplio que supera notoriamente el que efectúa el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Este reconocimiento consistente en la enumeración de los derechos Sociales, es luego ratificado y desarrollado en el articulado de cuatro capítulos que se refieren a "Trabajo, Seguridad Social y Bienestar", "Cultura y Educación", "Ecología", y "Economía y Finanzas". Ejemplificativamente, diremos que han tenido reconocimiento expreso los derechos de la mujer, de la niñez, de la juventud, de los discapacitados, de la ancianidad, etc.

Con respecto a los Derechos Políticos, mencionaremos especialmente por qué hace a las características básicas de esta Constitución, el reconocimiento a institutos que implican una democracia semidirecta como son la Iniciativa Popular, la Consulta Popular y el Referéndum. Se da así a la participación popular el carácter de componente del Estado en otra intención de legitimación del mismo. Esta intencionalidad es luego establecida como requisito a ser contemplado en las Cartas Orgánicas de los Municipios, lo que será desarrollado luego.

Hemos querido dar una sucinta idea de la nueva Constitución de la Provincia de Córdoba, y hemos hecho hincapié en algunas características, que entendemos hacen a la entidad que adquieren los gobiernos locales (Municipios y Comunes), lo que será tratado en mayor profundidad en el punto siguiente.

6.2. Perfil Constitucional

Atento al tratamiento que hemos dado al punto anterior, en el que globalmente se analizaron las características salientes de la nueva Constitución de la Provincia de Córdoba, desarrollaremos ahora, el perfil de la misma en relación a la institución del Municipio.

Habíamos expresado que la nueva Constitución Provincial, gira sobre la intención de redefinir un Estado que aparecía desgastado, a fin de otorgarle una mayor eficiencia en el cumplimiento de su misión, y una mayor legitimidad, que lógicamente será consecuencia de construir un estado eficiente.

Esta nueva Constitución que se enanca en las concepciones del constitucionalismo social, y que concibe al Estado Social de Derecho como la forma en que la provincia se organiza, en grandes líneas define su propósito de legitimar la organización social a través de una mayor participación, y de una mayor descentralización.

En este sentido, ya el Prólogo constitucional establece entre sus principios liminares, el de "asegurar la autonomía municipal", lo que da una pauta clara de la intencionalidad de los convencionales: otorgar al nivel estatal más próximo a la población, a los gobiernos locales, una mayor jerarquía que redundará en un mayor poder político jurisdiccional.

El prólogo también alude en su reafirmación de valores al afianzamiento de "los derechos de la Provincia en el concierto Federal Argentino", en una actitud federalista que tiende a jerarquizar el Estado Provincial en el concierto del país. Esta jerarquización del Estado Provincial, es remarcada con notoriedad en lo que se denomina "cláusula Federal" incluida en el art. 16 de la Constitución. Ya dijimos que esta actitud federalista es coherente con una descentralización de funcio-

nes y recursos provinciales y una jerarquización del estado Municipal, receptor de esos recursos y funciones.

La participación es explicitada como una condición esencial de gobierno por parte del estado provincial cuando en el art. 9, la Constitución lo obliga a promover "las condiciones para hacer real y efectiva la participación política, económica, social y cultural de todas las personas y asociaciones".

La descentralización es concebida como una forma de la participación, teniendo en cuenta que los depositarios del destino final de recursos y funciones son los gobiernos locales, los que están más próximos a la gente y sus necesidades. Está explicitado, también con claridad en el art. 69 de la carta magna, cuando expresa que el Estado Provincial "elabora planes en los que promueve la participación de los sectores económicos y sociales interesados, destinados al desarrollo regional e integración económica"; y en el art. 191 cuando expresa que las Municipalidades "convienen con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios ... para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa. Participan (los Municipios) en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acuerdan su participación en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten..."

La expresa obligatoriedad constitucional, impuesta a aquellos "Municipios que pueden dictar sus Cartas Orgánicas, de respetar los derechos de Iniciativa Popular, Referéndum y Revocatoria, institutos que contemplan el ejercicio de una democracia semidirecta, remarca la importancia que la concepción Constitucional otorga a la Participación.

En el tratamiento específico de los Municipios y Comunas que efectúa la constitución en su Título II, se reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia, otorgándosele una categorización de naturaleza

sociológica. Se respeta y reconoce una entidad preexistente al acto del legislador (art. 180). Continúa luego el texto constitucional reconociendo una amplia autonomía, e "independencia de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones".

El mayor grado de autonomía se establece para con aquellos Municipios a los que la Ley Orgánica Municipal otorgue el rango de ciudades (más de 10.000 habitantes). Estos están autorizados para dictar su propia Carta Orgánica, pero deberán respetar la participación vecinal en la gestión municipal (habla de Comisiones de Vecinos), además de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria ya mencionados.

Otorga luego la Constitución a las Municipalidades, la facultad de celebrar convenios entre sí, constituir organismos intermunicipales de prestación de servicios, para realizar obras, de cooperación técnica y financiera, etc. También se encuentran autorizados para convenir con el gobierno Federal u organismos descentralizados. Esto guarda una coherencia con las facultades que la provincia reivindica para sí en la llamada Cláusula Federal, ya que a través de su formulación se reclama una descentralización del Estado Federal, y se ratifica la facultad provincial de establecer convenios con otras provincias, e incluso en el plano internacional, para la satisfacción de sus intereses.

Como vemos, la Constitución Provincial propone una nueva alternativa de Estado, más eficiente y por ende más legítimo. Se pretende llegar a esa eficiencia y legitimidad, en el desarrollo de una participación que se reclama en el orden Nacional para la provincia, y se otorga en el orden provincial a los Municipios en una tarea descentralizadora, que incluso ordena la concreción de la ingerencia en el gobierno de "Comisiones de Vecinos".

Se explicita desde el nivel normativo fundamental, un federalismo que requiere y otorga participación, que requiere y otorga jerarquía, que pretende un nuevo rostro para un Estado que necesita ser más eficiente y legitimar su existencia.

6.3. Evolución de Alternativas Legislativas

Inicialmente, cuando fue planteado el plan de trabajo, se pensó este punto como un análisis de las distintas variantes normativas, que podían dictarse por la legislatura, como consecuencia del art. 184 de la Constitución de la Provincia. Este artículo establece que la legislatura debe dictar la Ley Orgánica Municipal para los Municipios que no tengan Carta Orgánica. Debía regir tanto para los Municipios que no fueran ciudades, como para las Comunas.

Poco tiempo después de ser planteado el presente trabajo, y luego de cuatro años de discusión legislativa, fue sancionada la Ley Orgánica Nº 8.102, a fines de 1991. En consecuencia, ya no tiene sentido analizar las distintas alternativas de normas, y corresponde efectuar un análisis de la Ley Orgánica Municipal Nº 8.102/91.

La Constitución de la Provincia había dejado librado al designio de la Legislatura la cantidad necesaria de habitantes para que una población fuera considerada Ciudad. Estas ciudades, que la ley determinó a partir de los 10.000 habitantes, están facultadas por imperio de la Constitución (art. 182) a dictar su propia Carta Orgánica. De ello hablaremos en el punto siguiente.

La Ley Orgánica Municipal dictada (8.102/91), rige como consecuencia de lo ya expresado, para todos los municipios de la provincia que tengan menos de 10.000 habitantes, y también para aquellos que son ciudades (más de 10.000 habitantes), hasta tanto dicten su propia Carta Orgánica. Rige también para las Comunas, que constitucionalmente son aquellas poblaciones de menos de 2.000 habitantes. En tanto y cuanto, en el territorio provincial aún no se ha dictado ninguna Carta Orgánica, hoy rige para todos los Municipios y Comunas.

La circunstancia de que supletoriamente rija esta ley N° 8102 para las ciudades, no implica que las mismas no puedan apartarse de su texto, ya que la autonomía plena otorgada a las ciudades les permite establecer su propia forma y estructura de gobierno, con la sola limitación de aquellos principios legales de raigambre constitucional. No obstante lo expresado, esta Ley Orgánica Municipal debía establecer el número de habitantes necesario para que los Municipios fueran ciudades, y en consecuencia tener derecho al dictado de su propia Carta Orgánica, y la Disposición Transitoria Décima de la Constitución expresaba que las Convenciones Municipales debían convocarse después de la sanción de la "futura Ley Orgánica Municipal".

La Ley Orgánica Municipal N°8102, desarrolla la normativa referida a los Municipios tratando en primer lugar al reconocimiento de los mismos. Debemos aclarar que por otra cláusula transitoria de la Constitución (la Novena), las Municipalidades existentes al momento de sanción de la constitución mantienen ese rango institucional, "aunque no tengan dos mil habitantes". Por lo tanto la normativa referida al reconocimiento concierne a los nuevos Municipios. El Poder Ejecutivo provincial, de oficio o a petición vecinal, practicará un censo, una memoria de la planta urbana con su mapa, un informe sobre factibilidad y necesidad de prestación de servicios, y un plan regulador de desarrollo urbano. Luego de demarcado el radio municipal, se remitirá el proyecto de ley a la legislatura.

Preve la Ley luego, el mecanismo para modificar los radios municipales, debiendo solicitarse al Poder Ejecutivo Provincial, y éste previo informe técnico lo remitirá al Poder Legislativo en un plazo no mayor de noventa días. En el mismo artículo admite la fusión de Municipios entre sí, Comunas entre sí, o Municipios con Comunas. Todo lo cual deberá ser siempre ratificado por Ley y por Ordenanza (posteriormente por Referéndum). La Dirección Provincial de Catastro, será la

encargada de llevar el registro Oficial de los Documentos Cartográficos que establezcan los territorios Municipales.

Con relación al territorio Municipal diremos que se ha flexibilizado el precepto contenido en el artículo 185 de la Constitución. Esta disponía que la competencia territorial: "comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales". Derivaba a la Ley la facultad de establecer el procedimiento para la fijación de límites. Por Cláusula transitoria se mantienen los límites municipales existentes, a pesar de exceder el Departamento, y hasta tanto se verifique la nueva territorialidad Departamental. La fórmula conceptual de territorio Municipal, prescripta por la Ley Orgánica, establece que el radio comprenderá: 1) la zona que se presten total o parcialmente los servicios públicos municipales permanentes; y 2) La zona aledaña reservada para las futuras prestaciones de servicios. Como vemos, los conceptos son tan elásticos que la demarcación de los ejidos municipales será siempre objeto de acuerdo entre los Municipios y la Provincia.

La Ley Orgánica Municipal ratifica la posibilidad de la delegación del poder de Policía de la provincia hacia los municipios, lo cual implica una extensión de la territorialidad, con el límite de otros territorios municipales o comunales, y/u otras delegaciones de la Provincia. Esta delegación, según la Ley, deberá efectuarse por convenio que se ratificará por ordenanza y por Ley Provincial.

Con respecto a las formas de gobierno, la Ley Orgánica establece la posibilidad de optar, entre un clásico gobierno con Departamento Ejecutivo (ejercido por un Intendente) y Concejo Deliberante, o un gobierno de Comisión, siempre elegidos por votación directa. Dentro de estas dos formas, se prioriza la primera, la clásica, ya que es siempre obligatoria cuando se reconozca un nuevo Municipio, pudiendo luego optarse por un cambio, siempre que medie aprobación previa de la población por referéndum.

Son desarrollados luego extensamente los cuerpos de Gobierno de la forma Clásica y del Gobierno en Comisión. Se establece la integración de los Concejos Deliberantes que se compondrán de 7 miembros en los municipios de hasta diez mil habitantes, aumentándose uno por cada 10.000 habitantes hasta un máximo de treinta y dos. Todos con una duración en su mandato de cuatro años, al igual que el Intendente. Este último, será candidato a Primer Concejal, dejando ese lugar en caso de resultar electo. En ese desarrollo se contemplan los requisitos y las inhabilidades para ser Concejal, las que luego se aplicaran también para el Intendente y para los miembros de los Gobiernos de Comisión. Se trata luego de las sesiones del Concejo, su quorum, la dieta de sus miembros, la corrección sancionatoria de los mismos por el cuerpo, sus atribuciones legislativas, y se formula el principio de eficacia, que en definitiva constituye una pauta de correcta administración Municipal con una posibilidad de incentivo provincial como recompensa.

Continúa luego con el articulado referido a la sanción de las normas, incluyendo la iniciativa popular además de la del Intendente y los miembros del Concejo; el derecho a veto del Ejecutivo, y las materias de Legislación que obligan a una doble lectura (separadas por quince días), incluyéndose entre ellas las privatizaciones y Municipalizaciones de servicios, así como la creación de entidades autárquicas y empresas municipales o mixtas; el contratar empréstitos; y el disponer del uso de bienes municipales en favor de particulares; otorgar concesiones de obras o servicios; y el crear nuevos tributos o aumentar los existentes.

Para el Intendente (mandato de cuatro años), se establece como requisito especial el ser argentino, aplicándose además todos los requisitos e inhabilidades que para los concejales. Continúa luego la Ley fijando el procedimiento en caso de ausencia y acefalía; la remuneración del intendente, que no podrá ser superada por otros agentes o integrantes de los

órganos de gobierno. Los actos del Intendente deberán ser requeridos para su validez por el Secretario del área respectiva; los Secretarios deberán ser designados por el Intendente, pero las Secretarías del Departamento Ejecutivo lo serán por Ordenanza. Concluye el tratamiento del poder Ejecutivo Municipal, estableciendo el carácter de Jefe Superior que el intendente tiene en relación a la administración, y las atribuciones del Ejecutivo.

La Ley Orgánica Municipal elabora luego el articulado relativo al Gobierno de Comisión. Esta forma de gobierno es pensada como una síntesis de los cuerpos legislativo y Ejecutivo, que funcionará como un Directorio Empresarial que adopta todas las decisiones de importancia, delegando un nivel de ejecutoriedad en el Presidente, o bien en un "Administrador Municipal" que incluso puede ser designado de fuera del seno de la Comisión, en los hechos un verdadero gerente contratado para ejecutar determinadas funciones. Estas experiencias de Gobierno de Comisión, han tenido éxito en Estados Unidos de Norteamérica, pero no han sido experimentadas en nuestro país. Quizás la audaz propuesta (aunque alternativa y secundaria) de la Ley Orgánica Municipal, pueda llevar a alguna población de nuestra provincia a adoptar este sistema, tan alejado de nuestra tradición, pero no por ello imposible o menos eficaz.

Este gobierno de Comisión está previsto con tres miembros cuando la población no exceda de 2.000 habitantes, cinco cuando supere los 2.000 sin llegar a 5.000, y siete cuando la población exceda los 5.000 habitantes. El Presidente que llevará a cabo gran parte de las funciones del Intendente deberá contar con un Secretario y un Tesorero, debiendo el primero refrendar todos los actos del presidente careciendo los actos de eficacia en caso contrario, y el Tesorero, actuará en lo atinente a pagos (órdenes, cheques, etc.), recaudación (es su encargado), y los balances mensuales.

El Título III de la Ley se refiere a Hacienda, tratando lo relativo al presupuesto, contrataciones (garantías de imparcialidad e igual tratamiento), recursos, asignación de Créditos, gastos, Plan de Obras Públicas y Contabilidad. Quizás lo más importante sea la obligación de prever los gastos y su relación con el Plan de Obras Públicas. Todo gasto no previsto deberá determinar su financiación, y no podrán imputarse los gastos a otros fines que los previstos presupuestariamente.

El Título IV se refiere al Tribunal de Cuentas, que de acuerdo a lo que establecía la Constitución (art. 183), deberán ser elegidos en forma directa por el cuerpo electoral, tendrán tres miembros que durarán cuatro años en sus funciones. Podrán ser removidos por inconducta, incapacidad, o inhabilidad, con los votos de dos tercios de miembros de la Comisión o el Concejo. Además de ser el responsable de su propia estructura administrativa, y tener derecho de iniciativa (proponer Ordenanzas) que haga a su estructura administrativa, constituyen el contralor de todo el accionar del Departamento Ejecutivo, al que deberá aprobar cada gasto y revisar todas las cuentas.

El Título V prevee la posibilidad de crear organismos descentralizados y autárquicos a los fines de administrar bienes y capitales, y/o prestar servicios. También prevee este título la creación de Empresas o Sociedades de Economía Mixta, debiéndose respetar para todos los casos el mecanismo de doble lectura previo a la sanción de la ordenanza por el Concejo. Autoriza luego a la concesión de Servicios Públicos a particulares, con el debido contralor de eficiencia, con tarifas establecidas por el Municipio. Reserva para el Municipio la facultad de sancionar y/o intervenir el Servicio cuando hubiere deficiencia en la prestación, y también la de adquirir los bienes afectados al servicio una vez finalizado el contrato.

El Título que sigue establece la responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados Municipales, los que serán personalmente responsables por los daños que causaren. Fija también la responsabilidad política del Intendente, quien podrá ser juzgado por mala conducta, irregularidad, incapacidad o impedimento, por el Concejo Deliberante, previo voto de dos tercios de miembros presentes, en audiencia especial, requiriéndose dos tercios de votos de la totalidad de miembros para absolver o condenar. La condena y revocación de mandato, dará lugar obligatoriamente a un llamado a elecciones, en las que se deberá ratificar o rectificar lo actuado por el Concejo.

En los Títulos siguientes trata la Ley sobre Acefalías e Intervenciones; Régimen Electoral: padrón, Junta Electoral (para cada población); Distribución de bancas en los Concejos y en las Comisiones, respetándose el principio de otorgar la mitad más uno de los cargos para el partido político que obtenga la mayoría relativa, normas supletorias (Leyes Provinciales y Nacionales en materia electoral), fechas de Elecciones y Modalidad de sufragios. Quizás sea digno de resaltar el límite a las intervenciones, ratificándose el art. 193 de la Constitución, por lo cual el interventor sólo actúa para llamar a elecciones en cuarenta y cinco días, y se afecta a tareas de mantenimiento de servicios y percepción de renta.

Cumplimentando lo establecido por la Constitución en relación a los Institutos de Democracia semidirecta, el Título IX, desarrolla los procedimientos y posibilidades de la Iniciativa Popular, el Referéndum, y la Revocatoria Popular. Establece las condiciones para el ejercicio de cada uno de estos derechos, y los trámites necesarios para ello.

En el caso de la Iniciativa establece un porcentual del uno y medio del patrón cívico impulsando la medida. Se fijan los casos en que el Referéndum será obligatorio (Ordenanzas que cambien el territorio, al sistema de gobierno, concesión

de obras y servicios por más de quince años, las que se originen en Iniciativas populares que se hayan presentado con un veinte por ciento del padrón como firmante), y los casos en que el Referéndum es facultativo (Departamento Ejecutivo, Ordenanza o 10% del electorado, en determinadas materias como afectación de tributos al pago de deudas, desafectación de bienes del dominio público, concesión de uso de bienes, obras públicas, creación de empresas o sociedades y organismos autárquicos, y las que afecten el medio ambiente o calidad de vida).

Se establecen también las pautas para ejercer la Revocatoria popular de los mandatos acordados, refiriéndose por ende a la confirmación o la destitución de los funcionarios. Sólo podrá ser promovido por un número de electores no inferior al diez por ciento del padrón, y cumplimentándose las condiciones y procedimiento respectivo.

En el Título X se tratan "Otras Formas de Participación Ciudadana", como la Audiencia Pública, que es el derecho a ser informado por la Administración Municipal cumplimentando un procedimiento y en determinadas condiciones. Otra forma es el Consejo Asesor Municipal, organismo de asesoramiento sin facultades de decisión, y que estará conformado por la expresión de vecinos y Entidades Representativas. Por último, como otra forma de participación se fija el voluntariado, que es una forma de proponer a la Municipalidad que lleve a cabo una determinada actividad, ofreciendo aportar medios económicos, derechos, bienes o trabajos personales. El Concejo o la Comisión resolverán al respecto. También se incluyen como formas de Participación la posible existencia de una Oficina Municipal de Reclamos, dependiente del Concejo o la Comisión, y a los fines de corregir actitudes de gobierno para el logro de una mayor eficiencia, y la facultad del Municipio de establecer una gestión desconcentrada a través de órganos territoriales.

El Título XI se refiere a las Relaciones con otros Municipios y con los niveles Provincial y Federal, debiendo articular esas relaciones a través de convenios (art. 190 de la Constitución), los que luego deberán ser aprobados por Ordenanza. Autoriza la creación de entes Intermunicipales con formas de Empresa, Entidad Autárquica, etc. También se refiere a la Asistencia Provincial a los Municipios, destacándose la creación del Instituto Provincial de Capacitación Municipal, debiendo la reglamentación de la Ley prever la participación de los Municipios en la conducción de ese ente.

El Título XII se refiere a las Comunas, incluyéndose las condiciones para constituirse como tal (menos de 2.000 habitantes no incluidos en ningún radio Municipal), y el procedimiento para llevar a cabo la constitución de la misma. Las Comunas serán gobernadas por una Comisión formada por tres miembros (Gobierno de Comisión Comunal), elegidos por el voto directo, que percibirán únicamente compensación por gastos y viáticos. En esa Comisión según lo expresado para esa forma de Gobierno, se nombrará Presidente, Secretario y Tesorero. Los miembros de la Comisión tendrán un mandato de cuatro años, debiendo reunir las condiciones previstas para ser Concejal.

Las atribuciones de este gobierno de Comisión Comunal, son menores que las de un Municipio, y más simplificadas, aún cuando tengan un amplio margen de acción. Van desde el ordenamiento urbano, edilicio, regulación del suelo, prestación de servicios y la realización de obras públicas, hasta la preservación de la salubridad, el saneamiento ambiental, el uso del crédito, el fomento de actividades tendientes a preservar la moralidad, y la promoción de actividades educativas culturales y turísticas. Cada Comuna, también deberá contar con un Tribunal de Cuentas con las mismas características que los Municipales. Se prevé para las Comunas el funcionamiento de Asambleas Ordinarias y Extraordinarias, siendo posible que éstas sean solicitadas a petición del veinte por ciento del padrón electoral. En dicho padrón no sólo estarán incluidos los

vecinos, sino que se incluirá también a los propietarios de inmuebles en el radio comunal aunque no vivan allí.

Cada Comuna tendrá una Junta Electoral propia con carácter permanente. Pueden también ser Intervenidas aunque con precisas limitaciones en el tiempo (máximo noventa días) y por causales especificadas en la Ley. También podrá una Comuna ser disuelta por ley cuando ya no cumpla los objetivos originales, o cuando lo resuelva el electorado por mayoría absoluta. Son de aplicación también en las Comunas los Institutos de Democracia Semidirecta: Revocatoria popular, Iniciativa y Referéndum, según lo establecido para los Municipios. Se encuentra excluida la posibilidad de establecer impuestos para las comunas, las que sí se encuentran autorizadas al cobro de tasas y contribuciones.

En el anteúltimo Título (XIII), la Ley Orgánica Municipal, establece Disposiciones Varias entre las que se cuentan la habilitación para el juicio de apremio previsto en el procedimiento civil a los fines del cobro de deudas a favor de municipios y Comunas; la responsabilidad de los Escribanos para el caso de transferencia de inmuebles con deudas a favor de Municipios o Comunas; la prohibición de embargar preventivamente a un Municipio o una Comuna, y el plazo de ciento veinte días desde la resolución judicial firme para que la misma pueda ser ejecutada.

Finalmente, se incluyen como último título Disposiciones Transitorias, entre las que podemos destacar la que dispone que los Municipios conservan el radio fijado oportunamente según la anterior Ley orgánica (3373, modificada por Ley 5286); la posibilidad de continuar ejerciendo el poder de Policía de la Provincia fuera del radio municipal cuando ya lo estuvieren haciendo, y hasta tanto se formalicen los convenios previstos; la obligación del Poder Ejecutivo Provincial de confeccionar los mapas de los radios municipales previstos por ley, en un plazo no mayor de cinco años; y el cambio de deno-

minación de lo que fueron las Comisiones Vecinales, por el de "Comunas", conservando sus antiguos límites.

También la Ley en sus Disposiciones Transitorias, encuadra a las Ciudades, las que se regirán por esta ley hasta tanto dicten sus propias Cartas orgánicas.

Hemos efectuado un somero análisis de la Ley Orgánica Municipal hoy vigente, y reconocemos que dada la especial importancia que cada una de sus disposiciones tendrá para las poblaciones de la provincia y sus habitantes, debería efectuarse un análisis crítico de la misma y del resultado de sus primeros tiempos de vigencia. Pero en virtud de la extensión de la misma, y por contener institutos que en su gran mayoría deberán ser objeto de tratamiento dentro de las Cartas Orgánicas, efectuar un análisis crítico excede las posibilidades de este trabajo. Al respecto cabe agregar que algunos Municipios consultados, se han mostrado interesados en que se lleve a cabo un estudio crítico de la ley, y muchas autoridades de ciudades lo consideran importante para el desarrollo de sus propias futuras Cartas Orgánicas.

Destacamos que la Ley Orgánica Provincial insumió cuatro años de discusión legislativa, resultando una normativa de carácter transaccional, que ya se ha visto modificada, por la imposibilidad de cumplimentar determinados requisitos y plazos perentorios.

6.4. Cartas Orgánicas Municipales

La concepción constitucional de la provincia de Córdoba, a partir de 1987, otorga una amplia autonomía a los municipios e incluso a las comunas, reconociéndoles una existencia "natural", anterior al legislador que las reconoce. Esta concepción, como ya dijimos, es parte de una reforma del Estado que a través de la participación y de la descentralización, como parte de un proceso federalista y participativo, intenta otorgar una nueva eficacia al Estado, una nueva legitimidad.

Desde esta concepción, podemos decir que, aún cuando el Estado Municipal se encuentra inserto en una estructura jurídica superior, debiendo por ende respeto a la normativa nacional y provincial, se encuentra también capacitado para otorgarse a través de las Cartas Orgánicas, su propia juridicidad, su propio estado de derecho.

No todos los Municipios están capacitados para dictar sus Cartas Orgánicas. Según la concepción establecida por la Constitución y por la Ley Orgánica municipal, dictada en su consecuencia, sólo los Municipios que sean considerados ciudades pueden hacerlo, y a estar por la Ley, serán ciudades los Municipios con más de 10.000 habitantes. Estos Municipios son considerados con una autonomía plena, y con la sola limitación de los principios constitucionales. Se considera que los Municipios de menos de 10.000 habitantes tienen una autonomía semiplena, al igual que las Comunas (menos de 2.000 habitantes).

El dictado de la Ley Orgánica municipal Nº 8102, al que se encontraban supeditados los municipios de Autonomía plena para dictar sus Cartas orgánicas, ha puesto a la ciudadanía en un proceso de discusión nunca antes vivido. Se discuten alcances y proyecciones de las posibles Cartas Orgánicas. Se analiza insistentemente a través de publicaciones periodísticas, las posibilidades que tienen ante sí las ciudades de la provincia.

En unas recientes conferencias dictadas por catedráticos en la sede de la Unión Cívica Radical, partido mayoritario en Córdoba, se recomendaba prudencia en el dictado de las Cartas Orgánicas, y se expresaba el deseo de no precipitar los acontecimientos, toda vez que la recientemente dictada Ley orgánica Municipal se encuentra en sus primeros meses de vigencia, y sometida a una experiencia que en no pocos casos le depara severas críticas.

La experiencia de la Ley Orgánica Provincial es muy importante para las futuras Cartas orgánicas, ya que en sí misma es una Carta Orgánica por la que se establece la estructura jurídica en la que habrán de asentarse y encuadrarse los Municipios de menos de 10.000 habitantes y las Comunas. Podrá seguirse o no, el rumbo trazado por ella, y en ese sentido será importante analizar esa experiencia.

La Constitución de la provincia establece las pautas que las Cartas Orgánicas "deben asegurar"; los condicionantes de orden constitucional que no podrán ser obviados. Lo hace en el art. 183 con sus seis incisos: 1) se debe respetar el sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, el voto universal, secreto, obligatorio, y de extranjeros; 2) La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Concejo Deliberante, asegurándose al partido más votado la mitad más uno de los representantes; 3) Deberá existir un tribunal de cuentas con elección directa y representación de la minoría; 4) se deben respetar los derechos de iniciativa, referéndum, y revocatoria; 5) Se debe reconocer la participación de las Comisiones de vecinos en la gestión municipal; y 6) Los demás requisitos que establece la Constitución. Se hace referencia en este último inciso al respeto y subordinación que debe la normativa Municipal al marco constitucional.

Cada uno de estos incisos merece un análisis previo al dictado de las Cartas Orgánicas. Someramente diremos que el primero, es esencial a los fines del respeto a la democracia representativa, nuestra forma de gobierno constitucional. Se trata de ver las Cartas Orgánicas Municipales como verdaderas constituciones de repúblicas representativas, y en ellas debe reproducirse el esquema de la república representativa que les dá su marco de existencia.

En estas repúblicas representativas, al igual que en la Nación, el voto debe ser universal, sin exclusiones; secreto porque debe preservarse el derecho al respeto de las ideas; obligatorio porque el voto es de las formas de participación más importantes que impone la democracia a los ciudadanos, se trata de un deber cívico ineludible; y debe preservarse también en el orden municipal el derecho a voto de los extranjeros que integran una comunidad, se sienten parte de ella, la conforman, y tienen derecho a expresar sus ideas mediante el voto. La elección en la que se emita ese voto, debe ser directa, deben decidirse las autoridades sin pasos intermedios, la mayor relación entre el candidato y el votante se dará cuando deba optarse en forma directa por el candidato, y con esta forma directa de elección obligatoria para las futuras Cartas Orgánicas Municipales, se está preservando la intención de otorgar la mayor participación al pueblo, en vías de legitimar un Estado que se ha visto deteriorado en su imagen pública.

Con respecto al Segundo inciso del art. 183, cuando expresa que el "órgano ejecutivo si lo hubiera" será elegido a simple pluralidad de sufragios, está admitiendo la posibilidad de un Poder Ejecutivo diferente del unipersonal, clásicamente aceptado entre nosotros. La simple pluralidad de votos implica la mayoría simple, lo que impedirá toda posible duda relativa a los resultados de comicios: gobernará el que obtenga la mayor cantidad de votos, independientemente del porcentual que signifique. Exige también este inciso una distribución proporcional de los cargos de representantes en el órgano legislati-

vo (Concejo), simultáneamente con una mayoría (la mitad más uno) del partido que haya obtenido más votos. Como vemos, la distribución proporcional de las representaciones sólo será posible luego de otorgar la mitad más uno de los cargos al partido con mayoría de votos. Esta parece ser la única solución posible para dos exigencias contradictorias: no se puede respetar la proporcionalidad si se respeta la exigencia de una cantidad de cargos para un partido.

El inciso tercero exige la existencia de un tribunal de Cuentas con representación minoritaria, elegido por el voto directo de los ciudadanos; esta innovación de la Constitución del 87, es obligatoria para las cartas fundamentales de las ciudades. Se trata de respetar el derecho a contralor del pueblo a través de sus representantes, se trata de establecer un sistema de contralor que no dependa de funcionarios designados por el gobernante en ejercicio, que tengan idéntica jerarquía en cuanto representen al pueblo por el que fueron elegidos.

El inciso cuarto obliga a los Municipios-ciudades a respetar los institutos de democracia semidirecta: iniciativa, referéndum y revocatoria. Sobre estos derechos diremos sólo que responden a la intención Constituyente provincial de legitimar al estado otorgando una mayor participación ciudadana, integrándola a una estructura jurídica que le permita incidir en las decisiones gubernamentales. Sería posible extenderse largamente sobre las posibilidades de legislación de estos institutos democráticos, porque son múltiples las posibilidades de instrumentarlos. La Ley Orgánica municipal ha institucionalizado una forma de legislar estos derechos, pero las Cartas Orgánicas Municipales no se encuentran obligadas a respetar esa forma; deben respetar sí, los derechos como tales.

El inciso quinto referido al reconocimiento de las Comisiones de vecinos, con participación en la gestión comunal,

será el origen, de eso estamos seguros, de interminables discusiones. Es tan amplio el espectro de posibilidades que se abre con este postulado constitucional, que será siempre polémica su instrumentación. Baste decir que podría instrumentarse incluso como un instrumento de democracia directa, o como un mero derecho a explicitar ideas. Exige también este inciso que en la instrumentación se preserve el régimen representativo y republicano, lo que en opinión de muchos municipalistas significa el respeto a la elección democrática de los integrantes de las comisiones; pero nos parece que también está poniendo un límite a la instrumentación de la participación de las Comisiones, considerando la posibilidad de que se constituyan en un medio del ejercicio de una democracia directa.

El respeto, que como ya dijimos, marca el inciso sexto del artículo 183 de la Constitución, encuadra a las Cartas Orgánicas en el respeto a todos los principios establecidos por esa Constitución.

Hemos mencionado los principios liminares del régimen que deberán establecer los municipios cuando dicten su propia estructura jurídica. Los principios específicamente marcados por la Constitución como obligatorios de ser respetados por las futuras Cartas Orgánicas, pero es obvio que el análisis de los postulados constitucionales que enmarcaran esas cartas no se ha agotado, y que será imprescindible un análisis más específico. A los fines de este trabajo, hemos considerado que este somero análisis otorga sin embargo las pautas fundamentales a los fines de una Carta Orgánica.

6.5. Conclusiones

Hemos desarrollado este trabajo partiendo desde los más remotos antecedentes históricos del Municipio en el país, en el marco regional y luego en la Provincia de Córdoba, que es el eje de nuestro trabajo. Explicitamos luego lo que considerábamos la problemática Municipal, tanto en la formulación teórica como en el desarrollo histórico; así analizamos la incidencia del planeamiento como tecnología disponible para los gobiernos Municipales, y la problemática específica que susciten los fenómenos metropolitanos de alta concentración humana.

Confluimos finalmente en nuestro análisis en el estudio de la descentralización como una alternativa a las políticas privatistas que proponen un verdadero desguaze del Estado. En ese sentido fue exhaustivamente radiografiada la experiencia cordobesa, que con sus déficits y grandes aciertos, constituye un acontecimiento único de transferencia de poder.

La Nueva Constitución de la provincia de Córdoba, concibiendo la descentralización como la mayor extensión del federalismo y de la participación popular, encarna en sí misma un modelo alternativo a ser tenido en cuenta por importar un fenómeno de jerarquización del Estado.

La realidad histórica ha ido determinando una cada vez mayor importancia de los gobiernos locales, y de los Municipios específicamente. Esta realidad nos muestra hoy a los Estados Municipales con un desarrollo constante, fundamentalmente en aquellos Estados Provinciales (como es el caso de Córdoba), en los que se ha implementado con mayor intensidad la descentralización.

Pero más allá de políticas determinadas, la realidad histórica nos está demostrando que el crecimiento de la institución municipal, es independiente de la voluntad de los

gobernantes, y aquellos que acierten con sus decisiones a encauzar el fenómeno histórico, tendrán con seguridad, mayores posibilidades de éxito en su gestión.

Dijimos en el desarrollo de este trabajo, que en muchos casos, eran las autoridades de los gobiernos locales las que no tenían en claro el proceso que se estaba produciendo. Dijimos también, que las circunstancias vividas en el pasado histórico inmediato por los Municipios, habían incluso terminado por convertir a muchos representantes de gobiernos municipales en menos gestores ante el poder central, y que era relativamente frecuente ver a los jefes comunales encarando sumisamente gestiones ante el gobierno provincial, como si de él dependiera su suerte.

Ejemplificativamente, diremos que nos ha sucedido requerir a los gobernantes municipales sobre el grado de conocimiento de sus derechos sobre los impuestos coparticipables, y salvo algunos pocos casos, nos hemos encontrado con que no conocían exhaustivamente el tema, y que no les era posible determinar sus derechos constitucionales por falta de información. Alegaban una falta de precisión en los montos derivados de la coparticipación, y una confusa situación informativa del gobierno Central de la Provincia. Este tema, que no por importante deja de ser un mero ejemplo ilustrativo, grafica con nitidez cómo en muchos casos los Municipios están dispuestos a recibir "lo que se les da".

Sucede que, y esto debería ser asumido como una verdad insoslayable por los Municipios, la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987, ha otorgado a los gobiernos locales nítidos contornos autonómicos, con una notoria plenitud en el caso de los Municipios-ciudades, y en menor grado a aquellos Municipios que no son ciudades y a las Comunas. "Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones..." reza el texto constitucional, y los

Municipios deben en consecuencia hacer uso de sus atribuciones e independencia, exigiendo lo que les corresponde legalmente.

Y lo antes dicho, no implica un necesario enfrentamiento con el Estado Provincial y sus Gobiernos; antes bien, hasta es posible concebir el accionar Municipal en defensa de sus derechos como una actitud de colaboración con la reforma del Estado que lleva a cabo el Gobierno Provincial, cumplimentando el mandato Constitucional.

En este sentido es justo destacar que el gobierno del Estado Provincial, ha mostrado una notoria convicción en el proceso de descentralización. Pero no podemos olvidar que la transferencia de servicios, obras y recursos a los Municipios entraña una verdadera transferencia de poder, y es lógico presumir que el Gobierno del Estado provincial, instintivamente pueda asumir actitudes que no se encuentren linealmente de acuerdo con el esquema teórico previsto. La defensa que el gobierno Provincial lleva a cabo ante la Nación por los derechos que le corresponden a la Provincia, como es el caso de la actual disputa por los impuestos coparticipables, debe ser un ejemplo para los Municipios y sus gobiernos, que tienen la obligación de defender los derechos de sus administrados. Al fin y al cabo, se trata de cumplir con la Constitución, que conceptualiza el Federalismo y la descentralización como un todo indivisible en el camino de la reforma del Estado.

Pero más allá de las actitudes particulares que puedan asumir los gobiernos circunstanciales de la provincia y de los Municipios, es importante visualizar que nos encontramos ante un proceso histórico de transformación que implica una revalorización de los gobiernos locales. Y que de las conductas tendientes a encauzar el proceso, o a oponerse a él, dependerá en gran medida la suerte de partidos políticos y gobernantes.

El proceso histórico siempre tiene sus nacientes muy atrás en el tiempo, y siempre es relativamente independiente

de la voluntad de los actores sociales. Con esto no queremos decir que la voluntad no existe, y que no es posible incidir en la realidad histórica; simplemente decimos que la medida de la incidencia en la realidad histórica, estará siempre determinada por la capacidad de entendimiento, de la comprensión que de ella se haga.

Nos encontramos en un momento especial de esa realidad histórica, cuya tendencia es la revalorización de los gobiernos locales. En esta Provincia de Córdoba, luego de cuatro años del nacimiento de la nueva Constitución de la provincia, fue sancionada la Ley orgánica Municipal. La sanción de esta Ley por la legislatura Provincial supeditaba el dictado de las Cartas Orgánicas Municipales para todos aquellos Municipios que sean considerados ciudades en virtud de su dimensión (número de habitantes).

El momento actual es por lo tanto esencial para los municipios con menos de 10.000 habitantes y para las comunas, que han comenzado a ser regidos por la recientemente sancionada Ley orgánica Municipal Nº 8102; y es también crucial para los Municipios-ciudades que se encuentran en condiciones de llamar a elección de convencionales municipales para el dictado de sus Cartas Orgánicas.

La vigencia de la ley Nº 8102 para los Municipios y Comunas, ha abierto un extenso debate en el ámbito provincial; la ley es alabada y cuestionada, y ya debió incluso ser modificada, porque los plazos acordados a las Comunas para adaptarse a su vigencia, so pena de extinción, no podían ser cumplidos. Se trata de una ley de transacción, fruto de acuerdos interpartidarios, que en muchos casos carece de la necesaria precisión, por lo que debería ser sometida a un profundo análisis. Ya dijimos que muchos intendentes se han mostrado interesados en que se lleve a cabo ese análisis, a fin de posibilitar una correcta instrumentación de la misma, y/o proponer las modificaciones que fueren necesarias.

Ninguna ley es perfecta, y ésta, por tratarse de un enfoque diferente de la Institución Municipal, se encuentra sometida a mayores riesgos de imperfección. Será necesario además de un profundo estudio desde la óptica de los gobiernos locales, esperar las lógicas contradicciones que surjan de su puesta en vigencia.

La larga discusión de esta ley en el ámbito legislativo, ha sido una demostración de la importancia política del tema, y de los criterios enfrentados a que dan lugar los enfoques del mismo. Ejemplificativamente, diremos que los criterios fueron contrapuestos en lo relativo al grado de autonomía a ser otorgado; la dieta de los ediles y su posible limitación, con lo cual en teoría se estaría limitando también la autonomía; la existencia o no de Tribunales de Cuentas en las Comunas; los límites impuestos a la posibilidad de intervención del gobierno provincial; la posibilidad de contralor del Gobierno Provincial sobre los gastos y gestión de las Comunas; la participación que se otorga a las "Comisiones de Vecinos" en la gestión Municipal y Comunal; y respecto a la forma de instrumentar los institutos de democracia semidirecta: el referéndum, la iniciativa popular, y la revocatoria.

Todas estas dudas planteadas con relación a la Ley Orgánica municipal, se hacen también extensivas a las futuras Cartas Orgánicas, porque esa temática es la que deberá ser tratada en la legislación de las ciudades.

Dijimos antes que la temática de las Cartas Orgánicas merece un estudio profundo y particularizado. Y no sólo porque el modelo expuesto a través de la Ley 8102 sea susceptible de crítica, sino también porque en ese modelo se han soslayado temáticas que deberían ser legisladas. Como ejemplo mencionaremos al Planeamiento como una instrumentación tecnológica inevitable para el manejo del municipio. La Ley 8102, sólo plantea (entendemos que con buen criterio) la obligatoriedad de contar con un Plan Regulador para los nuevos Municipios,

pero obvia la necesidad de utilizarlo en la marcha del gobierno municipal, cuando incluso se encuentra legislado como facultad constitucional. También se ha obviado la forma, el mecanismo para llevar a cabo la representación y participación ante el municipio de las Comisiones de Vecinos. Y podríamos seguir enumerando posibilidades de las futuras cartas Orgánicas, pero lo haríamos con un mero carácter ejemplificativo ya que un tratamiento serio de la cuestión excede largamente las posibilidades de este trabajo.

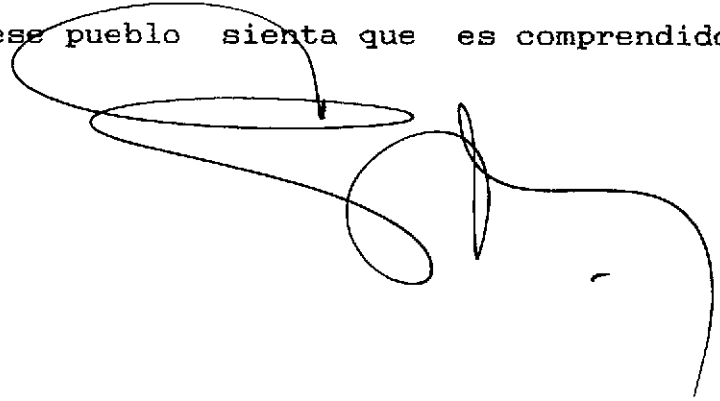
Queremos destacar sin embargo, que no se podrá efectuar un trabajo correcto en la medida en que no se analice cada realidad, y por todos los medios posibles, los futuros convencionales municipales deberán evitar una copia de otras cartas en vigencia y/o de la Ley Orgánica Municipal. Cada ciudad tiene una realidad propia, y podrá a partir de ella configurar su propio Estado de derecho, su propia estructura jurídica. Si bien es necesaria la prudencia como lo recomendaba el especialista y catedrático Dr. Zarza Mensaque, también es necesario un impulso de creatividad que permita dibujar los contornos de una realidad en las normas orgánicas del Municipio.

Deberán estudiarse los antecedentes existentes; las Cartas Orgánicas de otras ciudades del país, las Leyes Orgánicas de otras provincias, e incluso la experiencia de otros países en la materia, la doctrina, la jurisprudencia y los antecedentes históricos, pero bajo ningún punto de vista deberá dejar de considerarse la realidad de la ciudad que será objeto de la nueva legislación municipal.

De acuerdo a informaciones extraoficiales, los Municipios-ciudades de la provincia habrían acordado con el gobierno provincial y con los partidos mayoritarios, el llamado a elecciones de convencionales municipales en forma conjunta para el próximo año. Pensamos que esa decisión es de carácter político, por lo que no profundizaremos en un análisis de la misma. De cualquier forma, el tiempo hasta que se produzca el

llamado a elecciones, deberá ser utilizado por los integrantes de los partidos políticos, las autoridades de los Municipios, el gobierno de la Provincia, y los ciudadanos, en una profundización del debate sobre el contenido de las futuras Cartas Orgánicas. De ello dependerá la futura estructura de normas sobre la que se habrá de desarrollar la vida de las ciudades. De ello dependerá el éxito de un modelo de legitimación del estado.

Para finalizar, diremos que lo crucial del momento que le toca vivir a los Municipios de la provincia, debe ser advertido en toda su dimensión. Porque quizás no esté en juego sólo un modelo alternativo del Estado. Quizás lo que esté en juego, sea la subsistencia de un modelo democrático, que habrá de fortalecerse en la medida en que cada ciudadano, cada uno de nosotros, sienta que el Estado lo representa; y que sus ideas y sentimientos son considerados a la hora de las decisiones por las autoridades del gobierno. Los gobernantes son circunstanciales, y su éxito en la representación del pueblo estará determinado por una interpretación del sentimiento de ese pueblo; y porque ese pueblo sienta que es comprendido en sus sentimientos.



CATALOGADO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA