

EL GOBIERNO LOCAL EN EL FEDERALISMO ARGENTINO

APORTES PARA UN DESARROLLO ARMÓNICO
A 30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Eduardo Arraiza
Emilio P. Camporini
Martina Schang
Enzo S. Paoletta
Héctor Pérez Bourbon



El gobierno local en el federalismo argentino

APORTES PARA UN DESARROLLO
ARMÓNICO A 30 AÑOS
DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Eduardo Arraiza
Emilio P. Camporini
Martina Schang
Enzo S. Paoletta
Héctor Pérez Bourbon



El gobierno local en el federalismo argentino : aportes para un desarrollo armónico a 30 años de la reforma constitucional / Eduardo Arraiza ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2026.
224 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-631-6864-00-0

1. Política Argentina. 2. Constitución de la Nación Argentina. I. Arraiza, Eduardo
CDD 320.82

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.de/argentina
info.buenosaires@kas.de

Marzo 2026

ISBN: 978-631-6864-00-0

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa del autor y los editores.

In memoriam Héctor Pérez Bourbon.

Índice

Prólogo	11
----------------------	-----------

Introducción.....	13
--------------------------	-----------

CAPÍTULO I

La autonomía municipal a partir de la reforma del 94.....	19
--	-----------

Eduardo Arraiza

1. Introducción	19
-----------------------	----

2. Los municipios en la historia argentina.....	20
---	----

3. Cabildos y municipios: competencias históricas y actuales.....	23
---	----

4. La Reforma Constitucional de 1994 y su impacto sobre la institución municipal	31
---	----

4.1. La autonomía formal de los municipios argentinos	32
---	----

4.2. La autonomía real de los municipios argentinos	36
---	----

5. La autonomía municipal a 30 años de la reforma constitucional de 1994.....	47
--	----

6. A modo de conclusión	54
-------------------------------	----

Referencias bibliográficas.....	58
---------------------------------	----

CAPÍTULO II

La autonomía fiscal municipal a 30 años de la reforma constitucional de 1994. El caso de la Región Patagónica	63
--	-----------

Emilio P. Camporini - Martina Schang

1. Introducción	63
-----------------------	----

1.1. Antecedentes.....	64
------------------------	----

1.2. Objetivos y metodología	68
------------------------------------	----

2. La evolución fiscal del Sector Público Municipal.....	70
--	----

2.1. La evolución de los recursos del Sector Público Municipal (SPM) argentino	71
---	----

2.2. La evolución fiscal del Sector Público Municipal (SPM) patagónico	76
--	----

3. Esquema fiscal municipal de la Región Patagónica.....	88
--	----

4. Análisis cualitativo de los presupuestos municipales de la Región Patagónica	98
--	----

5. Conclusiones	105
5.1. Marco socioeconómico y macrofiscal	105
5.2. La autonomía financiera, fiscal y presupuestaria	109
Referencias bibliográficas	111

CAPÍTULO III

Autonomía municipal para robustecer el federalismo 115

Enzo S. Paoletta

1. Introducción	115
1.1. Los gobiernos locales hoy	115
2. El municipio como gobierno local con características propias, republicano y democrático	119
2.1. El gobierno de las ciudades en la historia argentina	119
2.1.1. Las “extensas” competencias gubernamentales y sus límites ...	120
2.1.2. Evolución y transformación de los poderes locales antes de la Independencia	123
2.1.3. Evolución y transformación de los poderes locales desde la Independencia.....	125
2.1.4. Impacto de la sanción de la Constitución nacional	128
2.2. La actualidad de la autonomía municipal. El caso de la provincia de Buenos Aires	129
2.3. Intendentes y concejos deliberantes. La proximidad con los vecinos y el papel de la transparencia de gestión en los gobiernos locales.....	132
2.3.1. Política y ética en la gestión de los gobiernos locales.....	133
2.3.2. Transparencia.....	135
2.4. La escala: oportunidades y posibilidades de los municipios argentinos medianos y pequeños	138
3. La relevancia de la institucionalidad y una dirigencia sólida para darle sentido a la autonomía	141
3.1. Sistema de gobierno municipal en Argentina: tipología y efectividad....	141
3.1.1. El poder legislativo, fuente de la normativa municipal	143
3.1.2. El poder ejecutivo municipal	144
3.2. Las clases dirigentes locales y su liderazgo como promotoras de la diversificación productiva y el desarrollo.....	145

3.2.1. Liderazgo para la diversificación productiva y el desarrollo económico	146
4. Por qué la autonomía municipal mejora la calidad del federalismo a nivel nacional.....	149
4.1. Las posibilidades que genera la autonomía en materia de desarrollo	149
4.2. La vinculación internacional en los municipios y las oportunidades de inversión	151
4.3. La cooperación y coordinación de políticas públicas entre los tres niveles para disminuir la conflictividad	154
4.3.1. Buenos vínculos institucionales para paliar la falta de recursos fiscales propios	156
5. La autonomía municipal y el federalismo cooperativo para la reconstrucción de estados en crisis	158
5.1. Federalismo cooperativo: definición y desarrollo reciente	158
5.2. Ventajas y desventajas de la corresponsabilidad y la articulación en la gestión gubernamental	159
5.3. Posibilidades de optimización de la gestión a partir del perfeccionamiento del modelo de federalismo cooperativo.....	162
5.4. Conclusión: consolidar la autonomía y el federalismo para potenciar el desarrollo	164
Referencias bibliográficas.....	168

CAPÍTULO IV

Buenos Aires municipio y provincia

(A 30 años de la reforma constitucional)

Héctor Pérez Bourbon

1. Introducción	171
2. Buenos Aires luego de la Constitución	173
2.1. Acuerdos y desacuerdos	173
2.2. La cuestión capital.....	177
2.3. Las luces de Buenos Aires	181
2.4. Una ciudad acotada	185
2.5. Vicisitudes institucionales.....	189

3. Buenos Aires provincia y municipio	198
3.1. El nuevo <i>status</i> de la ciudad y sus problemas	198
3.1.1. Análisis jurídico del problema.....	199
3.1.2. Análisis político del problema	201
3.1.3. Análisis práctico del problema	203
3.2. ¿Pudo haber sido de otra manera?	204
3.2.1. Una puerta apenas entornada.....	206
3.2.2. La ley reglamentaria y otras dilaciones	210
3.2.3. Piedras en el camino	213
4. Apostilla final	217
Referencias bibliográficas.....	219

Prólogo

El libro que nos complace presentar ofrece un pormenorizado análisis de la historia municipalismo argentino, desde los cabildos coloniales hasta las complejidades del régimen actual, tres décadas después de la reforma constitucional de 1994.

A partir del análisis de la “autonomía formal” versus la “autonomía real” como eje de la investigación, los autores de los cuatro capítulos que integran este texto no solo revisan la transición histórica de las competencias municipales, sino que también profundizan en el grado de cumplimiento efectivo del mandato de autonomía plena que la Constitución nacional impone a las provincias.

Este trabajo es de particular relevancia, al confluir sus hallazgos con el principio de subsidiariedad, una de las piedras angulares de la visión que CIMA y la Fundación Konrad Adenauer promueven desde su labor conjunta, que postula que las decisiones y la provisión de servicios deben ser tomadas por la autoridad más inmediata y cercana al ciudadano, es decir, el nivel de gobierno local, siempre que este posea la capacidad para hacerlo eficientemente. Precisamente, los autores ilustran la tensión permanente entre la centralización del poder y la reivindicación de la esfera local.

La reflexión final sobre la necesidad de fortalecer el nivel municipal de gobierno no es solo una recomendación técnica, sino un

imperativo democrático. Lejos de quedarse en un diagnóstico, del estado actual de la autonomía municipal, esta obra proporciona las herramientas teóricas y prácticas para avanzar hacia un federalismo argentino más robusto, equitativo y, fundamentalmente, más subsidiario.

Susanne Käss
Representante de la
Fundación Konrad Adenauer
en la Argentina

Enzo S. Paoletta
Presidente de CIMA

Introducción

El 10 de abril de 1994 se llevaron a cabo elecciones para constituir, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N.º 24.309, una convención constituyente con el objeto de reformar la Constitución nacional. Dicha convención inauguró sus sesiones el 25 de mayo de 1994 y el 22 de agosto de 1994 dio por cumplidas sus tareas y sancionó el texto que hoy nos rige.

Fue una reforma constitucional importante, lo que no ocurría en el país desde hacía muchos años.

Si repasamos la historia de las modificaciones habidas en nuestra carta magna desde su sanción original en 1853, encontramos las siguientes:

- 1860. Fue una reforma importante, que permitió el regreso de la provincia de Buenos Aires a la Confederación. Hubo muchas modificaciones de fondo que, entre otras cosas, fortalecieron el federalismo provincial en lo político.
- 1866. Fue una reforma hecha para que todo quedara igual que antes. En efecto, según la Constitución aprobada en 1860, la Nación podía establecer derechos de exportación solo hasta 1866 “... en cuya fecha cesarán como impuesto nacional”. Lo

que se hizo en esta reforma, entonces, fue simplemente quitar esa condición resolutoria y la Nación siguió estableciendo derechos aduaneros... hasta hoy. Como vemos, a diferencia de la reforma anterior, en esta el resultado fue un fortalecimiento del unitarismo económico.

- 1898. Esta reforma solo modificó un par de aspectos más cercanos a lo instrumental que a lo institucional. Pasó de cinco ministerios a ocho y dejó librado al Congreso el deslinde de competencias de cada uno y estableció un nuevo índice para el cálculo de diputados por provincia delegando en el Congreso la actualización periódica de ese índice.
- 1949. Fue una reforma integral: se retocó el preámbulo, se incorporaron nuevos derechos —particularmente, los llamados derechos sociales— en la parte dogmática y se realizaron importantes modificaciones en la parte orgánica. Sin embargo, esta reforma careció de sustento político, lo que provocó que su duración fuera efímera: sancionada el 11 de marzo de 1949, fue declarada sin efecto por medio de una proclama revolucionaria del gobierno militar de turno el 26 de abril de 1956; rigió apenas durante siete años. Su breve existencia ni siquiera fue tomada como antecedente en la reforma posterior.
- 1957. Esta reforma tuvo, desde su inicio, pocas chances de resultar exitosa. En efecto, el resultado de las elecciones de constituyentes arrojó un 25% de votos entre anulados y en blanco; esto, de por sí, demostraba un fuerte rechazo a la reforma. Adicionalmente, aunque el principal partido sostenedor de la política reformadora, la Unión Cívica Radical del Pueblo, fue quien consiguió más votos, el sistema D'Hondt de

reparto de bancas, sumado a la distribución distrital de esos votos, dio, a la postre, la primera minoría de los escaños a la Unión Cívica Radical Intransigente, que se oponía a la reforma ordenada por un gobierno militar. Este partido se retiró de la convención prácticamente al comenzar y dificultó enormemente que se lograra *quorum* en las sesiones posteriores. Así, solo se logró incorporar a la Constitución el conocido artículo 14 bis con algunos pocos derechos sociales referidos al mundo del trabajo y una mínima adecuación en lo relativo a los códigos de fondo que dicta el Congreso. La convención terminó al no poder obtener *quorum* para sesionar; había durado menos de dos meses.

- Obviamos en esta reseña la enmienda llevada adelante por el gobierno de facto en 1972, por cuanto rigió apenas tres años.

Llegamos así a la reforma de 1994, que, como dijimos, fue una reforma trascendente y duradera.

Han pasado treinta años.

Consideramos que es un buen momento para aportar algunas reflexiones acerca de las modificaciones que incorporó esa reforma y analizar cuál fue su grado de cumplimiento total o parcial.

Va de suyo que no pretendemos realizar en esta obra un estudio completo de la totalidad de las modificaciones habidas: ello excedería con creces los límites que hemos nos hemos impuesto.

Por tal motivo, hemos seleccionado solo dos aspectos del cúmulo de temas que la reforma trató: el federalismo como sistema de gobierno equilibrado entre la Nación y sus entes originarios, las provincias, y la cuestión municipal, que, simplemente esbozada en los textos

constitucionales anteriores, adquiere una nueva dimensión a partir de las nuevas disposiciones de la carta magna.

En lo que hace al federalismo, es evidente, por ejemplo, el cambio que trajo la reforma en cuanto a las mayores facultades que se les reconocen a las provincias en materia de relaciones internacionales; asimismo, se les reconoce la facultad de celebrar convenios mutuos de integración.

Pero este avance en materia de federalismo tiene también, para las provincias, su contracara: a aquella obligación laxa de simplemente establecer un régimen municipal, la reforma le ha agregado el requisito de que ese régimen mantenga criterios de federalismo interno y asegure la autonomía de los municipios.

Desde el CIMA, con el permanente apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, llevamos ya algunas décadas brindando capacitación en municipios de distintas zonas del país, desde Misiones hasta Santa Cruz y desde San Juan hasta Entre Ríos. Esas actividades de capacitación comprenden un abanico de temas que fueron publicados por la Fundación como *Manual de gestión municipal*.

En esta obra pretendemos abrir una nueva línea de investigación y reflexión acerca de estos temas tan necesarios para el desarrollo armónico del país.

Así, se tratará el tema de la autonomía municipal en general, revisando cuál fue el grado de real cumplimiento de esa manda constitucional, el tema del presupuesto municipal y de sus potestades tributarias como herramienta fundamental de la autonomía, el tema de la autonomía municipal como impulsor de un nuevo concepto de federalismo y, por último, un análisis de la historia de

la ciudad de Buenos Aires en el conflicto federalismo-unitarismo y cómo se vio afectada por el nuevo *status* de ciudad autónoma —novedosa amalgama de provincia y municipio— que dispuso la reforma constitucional en cuestión.

Esperamos que este nuevo aporte sea de utilidad para quienes se interesan en los temas de los gobiernos locales.

La autonomía municipal a partir de la reforma del 94



Eduardo Arraiza¹

1. Introducción

En este capítulo nos proponemos analizar los aspectos institucional, político y administrativo de la autonomía municipal, haciendo un repaso histórico de las potestades y competencias de los antecesores de los municipios, los cabildos.

Profundizaremos sobre el nivel de cumplimiento en Argentina del mandato de la Constitución nacional respecto de la autonomía muni-

¹ Lic. en Ciencias Políticas (UCA). Posgrado en Gestión Sociourbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (FLACSO). Maestría en Administración de Empresas (UCA). Profesor adjunto de la Cátedra de Gobierno y Administración de la República Argentina y de la Cátedra de Formulación y Evaluación de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCA. Se desempeña como especialista Sr. de Operaciones en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

cial plena en cada provincia y de qué forma puede ser abordada una medición de los grados de autonomía.

Los otros dos aspectos de la autonomía, es decir, la autonomía económica y la financiera, se verán en otro capítulo de esta obra dedicado a autonomía fiscal. Adicionalmente, plantaremos una reflexión sobre los valores políticos fundamentales de nuestro federalismo y sobre la necesidad de fortalecer el nivel municipal de gobierno para regenerar la confianza en las instituciones y el sistema democrático.

2. Los municipios en la historia argentina

La República Argentina, luego de diversos intentos de organización institucional fallidos, sancionó su Constitución nacional en 1853, con lo cual adoptó para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, poniendo como condición a las provincias (y reconociéndoles al mismo tiempo) la obligación de asegurar su propio régimen municipal mediante el dictado de su propia constitución.

Según Tomás Bernard, en Argentina se pueden señalar tres épocas bien definidas de la organización del gobierno local de las ciudades, que marcan la vida, pasión, muerte y resurrección del poder municipal. La primera de esas épocas, como producto del trasvasamiento de los célebres “fueros comunales” españoles, abarca desde la colonización hasta 1821; la segunda comienza con el dictado de la Constitución nacional en 1853 y, si bien no tiene una fecha límite precisa, está representada por un proceso de reducción de los poderes locales, acorde con el debilitamiento del federalismo argentino, que empequeñece y empobrece la autoridad local haciendo de la descentralización política una mera descentralización administrativa. El tercer período, que Bernard denomina de resurrección, comienza con la

sanción de la Constitución santafesina de 1921, que crea los municipios por convención y se consolida a partir de 1957 con la reforma de algunas constituciones provinciales y la provincialización de otros territorios nacionales, que incorporan en sus textos constitucionales los municipios con capacidad de autogobierno y de dictar sus propias cartas orgánicas (Bernard, 1976: 1 y ss.).

Tal como su nombre lo indica, “Cabildo, Justicia y Regimiento”, los gobiernos locales coloniales y sus efímeros herederos criollos poseían una amplia gama de funciones y atribuciones, que superaban ampliamente las que actualmente poseen los municipios argentinos, sin importar cuál sea su categoría. Según Roberto Dromi, las autoridades que se designaron para el gobierno y administración de las Indias eran esencialmente locales y sus instituciones ejercieron competencias en materia de gobierno, justicia, guerra y hacienda, con funciones que también abarcaban la administración, la economía, el comercio y la defensa. De todas las instituciones españolas, la que más influencia posterior tuvo en la conformación institucional argentina fue el cabildo debido al lugar destacado que ocupó, al representar la idiosincrasia local con sus particularidades. El cabildo fue protagonista en la existencia de las ciudades americanas y en el desarrollo municipal indiano (Dromi, 2007: 137 y ss.).

De la misma forma, dada la época histórica en la que los cabildos indios se instalan en América, muchos autores afirman que en ese proceso de transplante de instituciones se produjo un “salto atrás” en la historia de aproximadamente cinco siglos, pues los cabildos indios eran más parecidos a sus homónimos castellanos del siglo XI que a los cabildos españoles del siglo XVI, ya que no vivían la tranquila armonía de los españoles del siglo XVI sino el combate cotidiano en

América. Los mismos reyes españoles tuvieron que comprender adecuadamente esta situación y acordaron con los pobladores darle la prioridad a “la gente” en el manejo de las cuestiones locales (Rosa, 1964: 240 y ss.).

La importancia de los cabildos para toda la América española y para lo que sería luego Argentina está dada por el hecho de que no había en la organización indiana ciudad sin cabildo, porque este era el símbolo de la institucionalidad de aquella. Lo determinante para alcanzar la denominación de ciudad era el funcionamiento del cabildo y no la cantidad de pobladores que tuviera esa ciudad (Zorraquín Becú, citado en Dromi, 2007: 154).

Los cabildos continuaron funcionando y regulando la vida municipal luego de la emancipación de Mayo, y los primeros gobiernos patrios dieron lugar a la creación de provincias, con el objeto de separar el gobierno territorial del gobierno de las ciudades, que siguió siendo ejercido por los cabildos, hasta que en 1821 se produjo su disolución (Melo, 1967: 700 y ss.). No pretendemos abundar en los aspectos históricos de los municipios y su autonomía, ya que los mismos también son tratados en el capítulo III de esta obra por Enzo Paoletta, en donde se desarrollan, además, los aspectos coloniales que fueron conformando un espíritu federal, que fue el que finalmente prevaleció en la sanción de la Constitución nacional de 1853.

Sí es importante referir las competencias que tenían los cabildos en tanto gobiernos de las ciudades coloniales para contraponerlas a las competencias que poseyeron con posterioridad los municipios, una vez alcanzada la consolidación del régimen jurídico argentino a partir de la sanción de la Constitución, tema que desarrollaremos en el próximo apartado.

3. Cabildos y municipios: competencias históricas y actuales

Los cabildos indianos poseían un conjunto amplio de funciones: electorales, legislativas, de policía, políticas, militares, judiciales y económico financieras (Dromi, 2007: 155 y ss.). Este conjunto de funciones es sin dudas mucho más amplio que las que ostentan los municipios argentinos actuales. A partir de la disolución del gobierno nacional en 1820, los cabildos fueron desapareciendo o transformándose de una u otra forma y transfiriendo sus funciones a los gobiernos de provincia, lo que supone un recorte o cambio sustancial en lo que hasta ese momento eran las competencias municipales.² Siguiendo a Bernard, se puede afirmar que la eliminación de los cabildos es consecuente con la política centralista, pro-unitaria, de inspiración rivadaviana, predominante en esa época, que buscaba la organización política de la república sobre la base de la unidad de régimen (Bernard, 1976: 13 y ss.).

La ley de supresión de los cabildos de 1821 no solo finiquita los cabildos, sino que crea varias instituciones nuevas que explican la disminución de las competencias de los cabildos, como por ejemplo la justicia ordinaria de primera instancia (en reemplazo de la administración judicial a cargo de los alcaldes de los cabildos), la justicia de paz y la policía de seguridad junto con la creación de una jefatura de policía y comisarios, que debían mantener el orden público, la moralidad y las buenas costumbres. De esta forma se buscó pasar del gobierno municipal descentralizado, típico del derecho hispano y de Indias, al sistema

² En el artículo de Melo (1967) se puede ver la evolución de los acontecimientos nacionales a partir de 1820 y cómo ellos repercutieron en la disolución definitiva de los cabildos en las diferentes provincias.

de municipalidades francés, propio de los regímenes unitarios. Esta fue, según Bernard, la primera gran crisis del municipalismo en Argentina, que recién fue resuelta al dictarse la Constitución nacional del 1853.³

Pero también es importante destacar que no todos están de acuerdo con esa interpretación sobre la disolución de los cabildos. Para otros autores, el cabildo como institución estaba en franco declive desde la creación del Virreinato del Río de la Plata, y contribuyó a su declinación la adulterada elección de los cargos municipales. Por un lado, la ley preveía que los vecinos podían elegir sus cabildos libremente y podían ser elegidos quienes demostraran su calidad de vecinos, aunque en la práctica esa disposición pasó a ser meramente declarativa y falseada. Por otro lado, la venta de oficios concejiles completó la ruina del sistema y contribuyó a un grave desequilibrio entre el buen orden y la administración de la ciudad. Por ello, no puede achacarse solo a la ofensiva rivadaviana la desaparición de los cabildos, ya que ella obra como la materialización de un fenómeno de más larga data (Dromi, 2007: 168 y ss.).

Más allá de las acciones individuales de las provincias que a partir de 1821 legislaron sobre su propio régimen municipal, la consolidación del régimen municipal argentino comienza con la sanción de la Constitución nacional en 1853. Según Bernard, el congreso constituyente, actuando como legislatura ordinaria, sanciona la ley orgánica municipal para la ciudad de Buenos Aires, que buscó ser una ley tipo

3 Bernard lo explica así: “Al consagrarse en la carta fundamental y suprema el régimen federal y, consecuentemente, la autonomía de las provincias federadas, el municipio como poder de Estado, en tanto gobierno de la colectividad local, recobra su antigua jerarquía y adviene, por conducto de la exigencia del art. 5, en instituto del derecho público homólogo en sus caracteres al sistema de gobierno que necesariamente integra y que hace a la efectividad de la república representativa federal” (Bernard, 1976: 16).

o modelo para las provincias. Esa ley fue a su vez casi una copia literal de un decreto que un año antes (en 1852) había expedido el director provisorio de la Confederación, el general Urquiza. Los considerandos de ese decreto resumen claramente los principales conceptos que informaron el régimen municipal que llega hasta nuestros días.⁴

Asimismo, la ley establecía una municipalidad para la ciudad de Buenos Aires en los límites de sus once parroquias, compuesta por 21 municipales y un presidente. La municipalidad, considerada como una asociación de familias unidas por intereses, bienes y derechos comunes a todos sus miembros, es capaz de contratar, de adquirir, de poseer, de obrar en justicia como los particulares. Por otra parte, se asigna el carácter electivo a los componentes de ambos departamentos municipales, el deliberativo, pluripersonal, y el ejecutivo, unipersonal, desempeñado por un ciudadano con el título de presidente. Esta ley orgánica constaba de 92 artículos. El municipio así establecido tiende a constituir un auténtico poder o gobierno municipal sobre la base de la elección popular, es decir, con representatividad y dentro del esquema de la república descentralizada en que constitucionalmente se inserta (Bernard, 1976: 23 y s.).

4 Transcribimos a continuación los considerandos del decreto: “1) Que siendo evidente que la Nación o sus representantes no pueden ejercer una jurisdicción útil y legítima sino sobre los intereses generales, y que los del distrito como los del individuo, serán siempre mejor administrados por los interesados. 2) Que el régimen municipal está en el interés de toda la Nación, porque no se puede conseguir armonía en las diferentes partes de un todo, si no se funda el orden en cada una de ellas. 3) Y finalmente que es propio y digno que la ciudad de Buenos Aires haga el ensayo de una institución tan benéfica, demostrando prácticamente la bondad de la regla del sistema municipal que consiste en dejar los negocios peculiares a la libre administración de los que tienen interés en ellos, y más capacidad de dirigirlos, a fin de que el resultado sirva de ejemplo y modelo a las demás ciudades de la Nación” (Bernard, 1976: 21 y s.).

La cuestión de la autonomía municipal no quedó zanjada con la sanción de la Constitución nacional de 1853 y sus reformas de 1860 y 1866 (para más detalles sobre las circunstancias particulares de este proceso de reformas sucesivo, puede consultarse el capítulo del Dr. Héctor Pérez Bourbon y también el *Manual de gestión municipal* (Arraiza, 2023). Por el contrario, siguió siendo un tema recurrente por parte de los gobiernos de ciudades, especialmente de aquellas pertenecientes a territorios nacionales que no tenían gobiernos provinciales. Es muy importante destacar que esas ciudades y sus territorios circundantes, desde un punto de vista territorial o geográfico, representaban casi la mitad de la Argentina.⁵

En 1933 se realizó en Buenos Aires el primer congreso de municipalidades de territorios nacionales, en el que uno de los principales puntos a tratar fue la cuestión de la autonomía municipal de las ciudades de los territorios nacionales, tal como puede apreciarse en las crónicas de la época (Amaya, 1933).⁶ Aunque, como ya fue dicho, esa

5 La consolidación institucional de la República Argentina comenzó un proceso que lentamente se transformó en una consolidación territorial. Aunque pasaron muchos años hasta que el gobierno pudo efectivizar un dominio soberano sobre todo su espacio territorial. Incluso actualmente, luego de que todos los territorios nacionales fueran transformados en provincias a partir de 1991, quedan las Islas Malvinas bajo dominio extranjero por la usurpación británica llevada adelante en 1833 y el desconocimiento de múltiples resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas desde 1965 en adelante. Además de la indefinición de los límites de las provincias centrales (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza) por la cuestión de los pueblos indígenas zanjada de forma casi definitiva a partir de 1880, las actuales provincias de Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, La Pampa, Misiones, Chaco y partes de La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy fueron territorios nacionales hasta mediados del siglo XX. Ya fue indicado en el párrafo anterior el caso de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que se provincializó en 1991.

6 En las páginas 48 y siguientes del artículo de Amaya puede verse una crónica y síntesis de los temas tratados y las conclusiones principales de los planteos de las ciudades de los territorios nacionales.

autonomía debería esperar muchos años hasta ser reconocida, primero por algunas constituciones provinciales, y recién en 1994 por la Constitución nacional.

En el caso de las provincias patagónicas, la autonomía institucional, esto es la capacidad de dictarse sus propias cartas orgánicas, fue establecida en sus primeras constituciones provinciales, sancionadas en 1957. Las constituciones provinciales de Chubut, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz otorgaron a los municipios de primera categoría la posibilidad de dictarse sus propias cartas orgánicas, desde el momento de su sanción (Arraiza, 2023).⁷

Asimismo, en 1884 el Congreso nacional sancionó la Ley N.º 1.532, de organización de los territorios nacionales, que estableció que “[l]as secciones [de los territorios nacionales] cuya población pase de mil habitantes tendrán derecho a elegir un Concejo municipal, compuesto de cinco miembros, mayores de edad y domiciliados en el distrito. Entre ellos nombrarán un presidente encargado de mantener el orden en la discusión y representar al Consejo en sus relaciones oficiales”. Los municipales duraban dos años en sus funciones y el consejo debía renovarse por mitades cada año; el cargo era gratuito. Las atribuciones de los consejos sancionadas en 1884 fueron ampliadas con la sanción de la Ley N.º 2.735 en 1890. De esta forma, los consejos municipales tuvieron como atribuciones: “1. Ordenar la formación del padrón cada dos años; 2. Convocar al pueblo para las elecciones de municipales y jueces de paz; 3. Juzgar la validez de las elecciones, proclamar a los municipales y jueces de paz electos, ponerlos en posesión de sus puestos comunicándolo al gobernador; 4. Cuidar de la limpieza del municipio, de la propagación de la vacuna, vigilar el expen-

7 Se recomienda la lectura del capítulo I del *Manual de gestión municipal* (Arraiza, 2023) para una explicación más detallada de cómo las provincias establecen diferentes categorías para sus municipios y gobiernos locales.

dio de substancias alimenticias, fundar asilos, reglamentar el trabajo de los niños, prohibir la venta o exposición de pinturas o dibujos obscenos y ordenar todas las medidas que reclame la higiene del municipio; 5. Establecer mercados, proveer al establecimiento de aguas corrientes, usinas y servicios análogos, ya sea por cuenta del municipio o por empresas particulares; 6. Determinar la construcción de caminos, puentes, desagües y calzadas, por sí, o por empresas particulares, pudiendo en este último caso determinar el cobro de derechos de peaje y portazgo por tiempo limitado; 7. Conceder o negar permisos para la construcción de ‘tramways’; 8. Intervenir en la construcción y refacción de los edificios particulares, al solo objeto de garantizar su solidez y ordenar la compostura o demolición de los que por su estado ruinoso amenacen derrumbe; 9. Conceder en venta y escriturar las tierras fiscales que se encuentren dentro de cada municipio bajo la condición de que los concesionarios las pueblen y cerquen dentro del plazo de dos años a contar desde la fecha de la concesión. 10. Establecer impuestos municipales y dictar el presupuesto de gastos. 11. Fijar multas que no excedan de los \$20.- a los infractores de sus ordenanzas; 12. Proveer a la administración de los bienes municipales; 13. Ordenar las obras públicas que puedan verificarse con sus propias rentas; 14. Nombrar un secretario tesorero de fuera de su seno con la asignación mensual que le fije el presupuesto; 15. Aprobar las cuentas que presente el secretario tesorero; 16. Publicar mensualmente los ingresos y egresos de la administración” (Ley Nacional N.º 2.735).

Además de estas atribuciones y competencias ampliadas a partir de 1890, también se incluyeron algunos artículos que aclaraban cuáles eran las rentas municipales para hacer frente a todas esas competencias asignadas a los municipios. El nuevo artículo establecía como rentas municipales: “1. El impuesto de contribución directa sobre los bienes raíces comprendidos dentro del ejido de cada municipio. Este

impuesto no podrá exceder del cinco por mil y para la valuación se integrará el Concejo municipal con los cinco mayores contribuyentes; 2. El 40% del producido bruto de las patentes comerciales e industriales de cada municipio. A este efecto los recaudadores nacionales entregarán diariamente lo que corresponda a cada municipalidad; 3. Las patentes de rodados, sobre mozos de cordel, sobre perros, teatros, cafés, fondas, circos, canchas de pelota y otros establecimientos de recreo; 4. El impuesto de alumbrado y limpieza; 5. El impuesto de abasto; 6. El impuesto de delineación; 7. Las multas; 8. El impuesto de contraste de pesas y medidas” (Ley Nacional N.º 2.735).

De la misma forma que estas leyes nacionales establecieron las principales potestades, competencias, funciones y responsabilidades para los municipios que se encontraban en territorios nacionales, cada provincia, a través de sus constituciones provinciales y a través de las leyes orgánicas municipales, fijaba las potestades, competencias, funciones y responsabilidades para sus respectivos municipios, de acuerdo también a la categoría que tuviera cada uno de ellos. A lo largo de este capítulo y de toda esta obra se podrán identificar similitudes y diferencias entre los regímenes municipales provinciales y su autonomía municipal.

En relación con el tema de las competencias municipales, es interesante analizar los aportes de Mónica Iturburu (2001), quien, analizando la evolución de las funciones municipales ocurrida durante la década de 1990-2000, diferencia entre funciones tradicionales y nuevas funciones de los municipios. Allí identifica como principales categorías de las agendas de actuación municipales tradicionales la gestión administrativa, el desarrollo urbano, la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria. Entre las nuevas

funciones de las agendas de actuación local identifica la promoción económica, el desarrollo social, la protección del medioambiente, el ejercicio de nuevas potestades regulatorias a nivel local, la seguridad ciudadana y la salud (Iturburu, 2001: 38 y ss.).

Por su parte, Daniel García Delgado (1997) explica que los municipios en la década de 1990-2000 se vieron afectados en sus competencias por el proceso de reforma del Estado y por el fenómeno de la globalización. De esta forma, en su aspecto político-institucional mutaron de un modelo administrativo a un modelo político-gubernativo; en sus aspectos económicos transitaron de un rol pasivo o subsidiario a uno activo, inductor y catalizador del desarrollo económico; y en lo relativo a la política social, dejaron a un lado un rol residual para transitar hacia un modelo de gerencia social. Es decir que esta transformación de competencias entre los municipios previa a la reforma constitucional de 1994 no estuvo solo impulsada por la confirmación de la autonomía institucional, sino que fue impulsada por las modificaciones estructurales realizadas por el gobierno federal en esa década, así como por el fenómeno de la globalización, potenciado en ese período por las mismas políticas impulsadas por el gobierno federal.

No obstante todas las modificaciones que fueron viviendo los municipios desde la emancipación de mayo de 1810 hasta la actualidad, es claro que en ningún momento histórico los gobiernos locales contaron con las competencias que históricamente habían asumido los cabildos en América, ya que los municipios nunca tuvieron a su cargo impartir justicia u organizar milicias para su propia defensa, temas que fueron reservados por las provincias o delegados al gobierno federal luego de la sanción de la Constitución nacional.

4. La reforma constitucional de 1994 y su impacto sobre la institución municipal

En la reforma constitucional de 1994 se incorporó el artículo 123, que zanjó definitivamente una cuestión central de la vida municipal. A partir de allí, no hubo más interpretaciones posibles respecto de la autonomía municipal y de las implicancias de la misma para todas las provincias de Argentina.

Art. 123: Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Este artículo 123 y su redacción fue consecuencia del fallo “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, dictado en 1989, que cambió casi 80 años de jurisprudencia de la CSJN. Según los fallos dictados con anterioridad, los municipios eran considerados el máximo grado de descentralización administrativa de sus respectivas provincias pero no eran considerados autónomos, a pesar de que algunas provincias ya lo reglamentaban de esa forma, tal como se desarrolló en el apartado anterior de este capítulo.⁸

El interrogante es cómo repercutió la incorporación de este artículo 123 en la vida municipal argentina, y especialmente en la vida

8 Para un detalle pormenorizado del tema se puede analizar la obra de Rosatti *Tratado de Derecho Municipal*, en la que el autor, siguiendo lo desarrollado por María Gabriela Ábalos, describe diferentes etapas en la interpretación del carácter jurídico de los municipios de acuerdo a sucesivos fallos dictados entre 1911 y 1989.

municipal de las provincias patagónicas, que, como ya fue comentado en el apartado anterior, desde su primera constitución provincial sancionada contemplaban que los municipios de primera categoría pudieran dictar su propia carta orgánica municipal, es decir que desde sus orígenes estas constituciones consideraron a sus municipios autónomos en el ámbito institucional⁹ o con la potencialidad de alcanzar lo que muchos autores mencionan como autonomía plena.

Es al mismo tiempo importante considerar que la posibilidad de sancionar sus cartas orgánicas constituye lo que la Constitución nacional identifica como el ámbito institucional de la autonomía municipal (según el art. 123 CN) y que, si bien es un aspecto fundamental de la autonomía municipal, es también un aspecto estrictamente formal. En los próximos apartados desarrollaremos brevemente ambos aspectos de la autonomía municipal: el formal y el real.

4.1. La autonomía formal de los municipios argentinos

De forma previa a la reforma constitucional de 1994, nuestro país tenía cinco provincias que no habilitaban a sus municipios a dictar sus propias cartas orgánicas en ningún caso y otras 18 provincias que permitían a sus municipios dictar sus propias cartas orgánicas, según la categoría municipal que tuvieran, tal como se puede apreciar en la Tabla 1.

9 En el capítulo I de la obra de Arraiza (2023) puede verse con mayor detalle lo relativo a la autonomía municipal.

Tabla 1. Autonomía plena y gobiernos locales (GL) con carta orgánica*

	Año CP vigente	Autonomía institucional previa a CN 94	GL con CO hasta 1994	GL con CO después 1994
Buenos Aires	1994	NO	NO	NO
Catamarca	1988	SÍ	SÍ	SÍ
Chaco	1994	SÍ	NO	SÍ
Chubut	1994	SÍ	NO	SÍ
Córdoba	1987	SÍ	SÍ	SÍ
Corrientes	1993	SÍ	SÍ	SÍ
Entre Ríos	1933	NO	NO	NO
Formosa	1991	SÍ	NO	NO
Jujuy	1986	SÍ	SÍ	SÍ
La Pampa	1994	SÍ	NO	NO
La Rioja**	1986/98	SÍ	SÍ**	NO
Mendoza	1916	NO	NO	NO
Misiones	1958/64	SÍ	SÍ	SÍ
Neuquén	1957	SÍ	SÍ	SÍ
Río Negro	1988	SÍ	SÍ	SÍ
Salta	1986/98	SÍ	SÍ	SÍ
San Juan	1986	SÍ	SÍ	SÍ
San Luis	1987	SÍ	SÍ	SÍ
Santa Cruz	1994	SÍ	NO	NO
Santa Fe	1962	NO	NO	NO
Santiago del Estero	1986/97	SÍ	SÍ	SÍ
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	1991	SÍ	NO	SÍ
Tucumán	1990	NO	NO	NO

* En esta tabla no se considera CABA como gobierno provincial.

** La provincia de La Rioja tuvo municipios con carta orgánica vigente, no obstante en su reforma constitucional provincial de 1998 anuló todas las cartas orgánicas vigentes. Esas CO vigentes fueron reemplazadas por una ley municipal transitoria y hasta la fecha ningún municipio volvió a sancionar su propia carta orgánica.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos INDEC, Wikipedia, gobierno de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, y Ábalos (2003) e Iturburu (2001).

De las 18 provincias que reconocían en la letra de sus constituciones provinciales la autonomía institucional antes de 1994, solo 12 tenían al menos un municipio con carta orgánica antes de 1994. Luego de la inclusión de la autonomía institucional en la CN, y luego de los 30 años transcurridos, siguen existiendo tres provincias que aún no reconocen la autonomía institucional en su letra: Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, ya que Entre Ríos y Tucumán ajustaron sus constituciones provinciales a lo mandado por la CN. Si bien actualmente son 20 las provincias que reconocen la autonomía institucional en su letra constitucional, 9 de ellas no poseen ni un municipio con carta orgánica, 3 porque no adecuaron sus constituciones provinciales y 6 porque ningún municipio dictó aún su carta orgánica. Este enfoque no nos permite inferir que la inclusión de la autonomía institucional en la CN haya sido determinante para la vida institucional de los municipios argentinos.

Hay algunos casos particulares en cuanto al reconocimiento de la autonomía institucional. La provincia de La Pampa reconoce a los municipios autonomía institucional en la Constitución provincial, pero no los habilita a dictarse su propia carta orgánica. También es particular el caso de la provincia de La Rioja, que parece haber involucrado en el otorgamiento de autonomía institucional a sus municipios. La Rioja poseía al menos un municipio con carta orgánica antes de la reforma de la CN en 1994, pero en 1998, luego de una reforma de su Constitución provincial, anuló todas las cartas orgánicas existentes y hasta el momento no se han sancionado nuevas, por lo que actualmente no tiene municipios con carta orgánica vigente.

En la Tabla 2 podemos apreciar la cantidad de gobiernos locales (GL) censados en 2022, su respectiva población agrupada, cuántos

de esos GL poseen actualmente carta orgánica, cuántos la tenían antes o después de la reforma de la CN en 1994 y cuánta población fue censada en 2022 sin determinarse su pertenencia a un gobierno local.

Tabla 2. Estado actual de gobiernos locales (GL) en Argentina

	Cantidad	%	Población*	%
Total Argentina	N/A	N/A	45.892.285	100,0%
Gobiernos locales (GL)**	2.265	N/A	42.437.761	92,5%
GL sin CO	2.079	91,8%	32.149.612	75,8%
GL con CO	186	8,2%	10.288.149	24,2%
GL con CO hasta 1994	57	30,6%	4.569.901	44,4%
GL con CO post 1994	129	69,4%	5.718.428	55,6%
Población sin GL	N/A	N/A	332.817	0,8%

* Los datos de población son los de INDEC censo 2022.

** La CABA no fue considerada gobierno local.

N/A: no aplica.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos INDEC y otras fuentes digitales.

La población total de Argentina en 2022 fue de 45.892.285. Si le restamos la población de CABA y la población que fue censada sin referencia a un gobierno local, encontramos que el 92,5% de los habitantes de Argentina se encuentra regido por un GL. Es importante aclarar que este porcentaje es levemente superior al de la población urbana del país, porque muchos gobiernos locales tienen menos de 2.000 habitantes (referencia estadística para considerar población urbana/rural).

De ese universo de 2.265 GL, actualmente solo el 8,2% posee carta orgánica, lo que representa que un 24,2% de la población que vive en gobiernos locales lo hace bajo un ejercicio pleno y efectivo de autonomía institucional, ya que se encuentra gobernado por un estado local que tiene carta orgánica. Asimismo, considerando los 186 GL que actualmente tienen carta orgánica, solo el 30,6% de ellos ejercían su autonomía institucional antes de la reforma de la Constitución nacional en 1994, mientras que un 69,4% posee carta orgánica sancionada con posterioridad a 1994. En este sentido, podríamos inferir que la inclusión del artículo 123 en la CN promovió la sanción de cartas orgánicas municipales en aquellas provincias que permitieron a sus gobiernos locales dictarlas.

4.2. La autonomía real de los municipios argentinos

La medición o verificación de la autonomía real es mucho más compleja que la simple constatación según la cual los municipios pueden o no dictar sus propias cartas orgánicas. Esta dificultad de medición no solo se presenta en Argentina, sino que también se ha intentado sortear a nivel mundial. La antigua Comunidad Económica Europea (antecesora de la UE) adoptó en 1985 la Carta Europea de Autonomía Local, como una herramienta fundamental para promover y proteger la autonomía local.

Antes de eso y como puede verse en el libro de Jordi Borja y otros, *Organización y descentralización municipal*, el Consejo de Europa había emitido en noviembre de 1981 una recomendación hacia sus países miembros, en la que instaba a reforzar la democracia representativa a través mecanismos que permitieran aproximar "... al máximo a los ciudadanos a los procesos de decisión y transformando su participación en la gestión de los asuntos locales de forma más efectiva, salvaguar-

dando la eficacia de la gestión de los asuntos locales” (Borja y otros, 1987: 190).¹⁰

Coincidiendo plenamente con la mejora de la democracia a partir de la mayor y mejor participación ciudadana a nivel local, consideramos conveniente mencionar un trabajo realizado desde CIMA con apoyo de la Fundación Konrad Adenauer que promovió la participación ciudadana para la reforma de la Carta Orgánica Municipal de San Carlos de Bariloche. En esa oportunidad se trabajó con las autoridades municipales en talleres participativos y formativos para que los ciudadanos aportaran insumos a la convención municipal. El proceso fue sin dudas provechoso, aunque algunos de sus resultados no necesariamente pueden juzgarse como positivos. Los insumos recibidos a través del proceso participativo que acompañó la reforma de la carta orgánica presionaron a los convencionales, lo cual dio lugar a la sanción de una carta orgánica municipal que privilegió la incorporación en su texto de aspectos dogmáticos ajenos a las capacidades estatuyentes de un municipio.¹¹

A partir de 2010, la Unión Europea comenzó a intentar medir el grado de autonomía de los municipios de distintos países. Para ello encargó la elaboración de una metodología de medición de autonomía que se aplicó a partir de 2014 en 39 países del espacio paneuro-

10 Borja y otros analizan los casos de descentralización de servicios a municipios en diversos países de Europa. En los anexos del libro puede encontrarse la recomendación europea mencionada.

11 Una descripción del proceso realizado y sus resultados puede verse en el capítulo de mi autoría “Participación ciudadana: el caso de la Red KAS en el proceso de revisión de la carta orgánica de San Carlos de Bariloche”, en Graglia (2008).

peo (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015).¹² El objetivo del trabajo planteado debía permitir realizar un análisis y posterior reporte comparativo sobre los cambios en el alcance de la descentralización de los países de la Unión Europea. La medición de la descentralización debía trascender el mero registro en la transferencia y participación del uso de fondos públicos por parte de los municipios, para permitir capturar los aspectos vinculados a la capacidad de decisión de las autoridades locales en el uso de los fondos públicos.

Según estos autores, los principales resultados arrojaron que los países nórdicos (Finlandia, Islandia, Dinamarca, Suecia y Noruega), junto con Alemania, Suiza y Polonia, eran los de mayor grado de autonomía. Ese grupo fue seguido por Liechtenstein, Italia, Serbia, Francia, Bulgaria, República Checa, Austria y Estonia con un grado de autonomía media. Al final del ranking se destacaban países con bajo grado de autonomía local, como Chipre, Turquía, Malta, Moldavia, Georgia e Irlanda. Entre las principales lecciones aprendidas, los autores destacan que la autonomía local es un fenómeno multidimensional para el que no es fácil elaborar un índice que refleje completamente los elementos que la componen. Por ello detectaron mucha variación entre los distintos países analizados, y esas variaciones se explican parcialmente por factores regionales o históricos, pero también dependen de decisiones políticas, de poder y de intereses (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015: 5 y s.). También destacan como lección aprendida que la autonomía local no es solamente un fenómeno que debe ser explicado, sino que debe ser entendido como una variable que tiene impacto en

12 Los comentarios realizados sobre este índice se hacen sobre la base de la traducción propia del documento de Ladner y otros.

otros procesos políticos, como la participación ciudadana en las elecciones locales, la confianza en los políticos y el desempeño de los municipios.

En 2019 se adaptó esa metodología y se aplicó a algunos países de América Latina, incluida la Argentina, utilizándola para medir la autonomía municipal en cada una de las provincias. Tal como lo comenta Daniel Cravacuore, la aplicación del Local Autonomy Index (LAI) para medir niveles de autonomía en las provincias argentinas fue dificultosa, dada la inexistencia de un sistema municipal uniforme y la heterogeneidad en materia institucional, política, administrativa, económica, financiera y territorial (Cravacuore, 2019: 1). En su escrito se explica que el LAI utilizado para la medición en Argentina incluye las cinco dimensiones —el estatus legal, las capacidades, la financiación, la organización y la posición en el sistema político— codificadas en las mismas once variables que el proyecto europeo (Cravacuore, 2019: 6). Esas once variables agrupadas en las dimensiones comentadas más arriba fueron: 1. alcance institucional; 2. alcance de las políticas; 3. discrecionalidad política efectiva; 4. autonomía fiscal; 5. sistema de coparticipación de ingresos; 6. autosuficiencia financiera; 7. libertad para endeudarse; 8. autonomía organizacional; 9. protección legal de la autonomía; 10. supervisión administrativa; y 11. colaboración interjurisdiccional. El resultado de la aplicación de esta metodología puede apreciarse en la Tabla 3.

Tabla 3. Local Autonomy Index (LAI) por régimen municipal de provincias argentinas

Provincia	LAI (1-37)	LAI corregido (1-100)	Agrupamiento
Córdoba	29,82	80,59	Autonomía relativa alta
Corrientes	27,16	73,4	
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	26,66	72,05	
Chubut	26,5	71,62	
Santa Cruz	26,16	70,7	
Neuquén	24,5	66,21	Autonomía relativa media
Río Negro	24,5	66,21	
Entre Ríos	24,16	65,29	
Buenos Aires	23,83	64,40	
Formosa	23,82	64,37	
Salta	23,49	63,48	
Misiones	23,16	62,59	
Jujuy	22,83	61,7	
San Luis	22,83	61,7	Autonomía relativa baja
Catamarca	22,16	59,98	
Chaco	22,16	59,98	
Santa Fe	21,58	58,32	
Santiago del Estero	21,5	58,1	
Tucumán	21,5	58,1	
La Pampa	21,16	57,18	
San Juan	21,16	57,18	
Mendoza	20,49	55,37	
La Rioja	19,83	53,59	
LAI Argentina	23,52	63,57	

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cravacuore (2019).

Si comparamos la información de este índice con la autonomía plena o institucional, analizada en el apartado anterior, no llama mucho la atención que las provincias de mayor grado de autonomía relativa del LAI coincidan con provincias que reconocen la autonomía institucional a sus municipios, aunque en el caso de Santa Cruz ningún municipio haya sancionado su carta orgánica hasta ahora. En el grupo de autonomía relativa media sí llama la atención la posición de la provincia de Buenos Aires, con un valor incluso superior al promedio de LAI de Argentina.

Otro aspecto fundamental que debemos considerar con mayor detalle para dimensionar la autonomía real de los municipios argentinos es analizar sus potestades tributarias y fiscales, y si dichas potestades derivan de o se relacionan con su condición de entidades autónomas. Según Enrique Bulit Goñi: “Nadie duda de que las municipalidades pueden darse sus propios tributos y ajustarse a ellos, cosa que han hecho siempre, si es que allí se pretendiera que radica la tan meneada [sic] autonomía. De lo que se trata, en suma, es de los límites dentro de los que deben hacerlo, y nadie ha de pretender, supongo, que existan poderes tributarios no limitados no sólo a nivel municipal, sino en cualquiera de los tres niveles del Estado federal” (Bulit Goñi, 2001: 176).

Al referir que los municipios siempre contaron con poderes tributarios dentro de su ámbito de competencia, queda claro que esos poderes en sí no hacen a la naturaleza autónoma de los municipios, que ya no es discutida luego de la reforma constitucional de 1994, sino que son poderes delegados en el marco del Estado federal y ajustados a la delegación que realice cada provincia. Cada provincia establece cuáles tributos serán considerados locales o provinciales, y el esquema de distribución de los mismos, dentro de sus facultades y sin intervención de

otros poderes. Esto se puede apreciar en la siguiente tabla, que muestra cuál es el nivel de gobierno responsable por la recaudación tributaria de los principales ingresos públicos a nivel provincial.

Tabla 4. Potestad de recaudación de los principales impuestos provinciales

Jurisdicción	Ingresos Brutos		Inmobiliario		Automotores	
	Directo	Convenio	Urbano	Rural		
NOA	Catamarca	P	P	P	P	
	Jujuy	P	P	P	P	
	Sgo. del Estero	P	P	P	P	
	Tucumán	P	P	P	P	
	Salta	P	P	M	P	M
NEA	Formosa	P	P	M	P	M
	Chaco	P	P	M	P	M
	Misiones	P	P	P	P	P
	Corrientes	P	P	M	P	M
	Entre Ríos	P	P	P	P	P
Pampeana	Córdoba	P	P	P	P	M
	Santa Fe	P	P	P	P	P
	Buenos Aires	P	P	P	P	P
CABA	CABA	P	P	P	P	P
Cuyo	La Rioja	P	P	P	P	P
	San Luis	P	P	P	P	P
	San Juan	P	P	P	P	P
	Mendoza	P	P	P	P	P
	Tierra del Fuego	P	P	M	P	M
Patagonia	Santa Cruz	P	P	M	P	M
	Neuquén	P	P	P	P	M
	Chubut	M	P	M	M	M
	La Pampa	P	P	P	P	P
	Río Negro	P	P	P	P	P

P: Nivel provincial; M: Nivel municipal.

Fuente: extraído de informe IERAL-BID, realizado con información al año 2014.

Es notorio que el impuesto inmobiliario urbano, directamente relacionado con los gobiernos locales, es percibido como ingreso propio local solamente en 7 de 23 provincias, lo que claramente no contribuye a la autonomía municipal, al condicionar la estructura de ingresos municipales a la necesidad de esquemas de coparticipación. No obstante la estructura tributaria municipal, y cuáles sean sus recursos propios, a lo largo de los años, y a nivel agregado municipal, la participación en los ingresos por parte de los municipios ha tendido a bajar, mientras que la participación en los gastos se mantuvo constante, tal como puede apreciarse en la Tabla 5 a continuación.

Tabla 5. Distribución de ingresos y gastos por nivel de gobierno 1993-2013

Nivel de gobierno	Ingresos 1993	Ingresos 2013	Gastos 1993	Gastos 2013
Nacional	78%	80%	52%	58%
Provincial	16%	16%	39%	33%
Municipal	6%	4%	9%	9%

Fuente: extraído de López Acotto y Macchioli, 2015.

Esta caída en la participación de los ingresos entre 1993 y en 2013 también es claramente contraria a la consolidación de la autonomía municipal, al mostrar una tendencia hacia una mayor dependencia de transferencias de otras jurisdicciones. Esta afirmación es más clara aún si tenemos en cuenta que durante esas dos décadas (a partir de 1990 especialmente), los municipios fueron asumiendo progresivamente nuevas potestades, funciones y competencias que antes no desempeñaban. La incógnita en este proceso es lograr determinar si esas nuevas potestades, funciones y competencias estuvieron relacionadas con la consideración definitiva de los municipios como entida-

des autónomas o estuvieron relacionadas con el proceso de descentralización y desregulación operado durante toda la década de 1990 en Argentina, que de alguna forma redefinió las responsabilidades en la ejecución de varias políticas públicas y en la prestación de muchos servicios, formal o informalmente.

Tal como ha sido ampliamente descrito en múltiples estudios y análisis, esa transferencia de responsabilidades por parte del nivel federal al nivel provincial, y desde este hacia el nivel municipal, no fue adecuadamente acompañada de una transferencia de recursos que permitiera afrontar dichas responsabilidades.^{13 14}

Esto también puede verificarse recurriendo a la información sistematizada por los colegas Emilio Camporini y Martina Schang para la elaboración del capítulo II de este trabajo, donde agrupando el gasto consolidado municipal entre 1980 y 2019 en décadas y utilizando el promedio de gasto para cada década, vemos cómo la categoría II de gasto público social a nivel municipal como porcentaje del PBI pasó de un 0,80% en la década del 80 a un 1,97% de gasto promedio en la década de 2010, es decir, se incrementó sostenidamente en todas las décadas.

13 “Con la descentralización el Estado central ‘tira’ la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias” (García Delgado, 1997: 15).

14 En el capítulo 2 de su trabajo, Iturburu (2001) contrapone claramente las diversas posiciones que se observaban hacia fines de la década del 90, en donde, por un lado, el gobierno afirmaba que uno de sus objetivos era la descentralización y revalorización de los municipios, al punto de que en 1998 fue utilizada como leyenda oficial “Año de los Municipios” para toda la documentación oficial, mientras que, por otro lado, ese mismo año el Foro Nacional de Intendentes y Concejales radicales denunciaba el proceso de descentralización como la “municipalización” de la crisis del Estado.

Tabla 6. Gasto público municipal promedio por década en porcentaje de PBI

	FINALIDAD / FUNCIÓN	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2019
1.0	GASTO PÚBLICO TOTAL	1,46	2,60	2,67	2,95
1.1	I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	0,54	0,90	0,66	0,72
1.1.1	I.1. Administración general	0,54	0,90	0,63	0,68
1.1.2	I.2. Justicia	0,00	0,00	0,00	0,00
1.1.3	I.3. Defensa y seguridad	0,00	0,00	0,04	0,04
1.2	II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	0,80	1,44	1,78	1,97
1.2.1	II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	0,05	0,11	0,14	0,16
1.2.1.1	II.1.1. Educación básica	0,05	0,10	0,10	0,11
1.2.1.2	II.1.2. Educación superior y universitaria	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.1.3	II.1.3. Ciencia y técnica	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.1.4	II.1.4. Cultura	0,00	0,01	0,04	0,05
1.2.1.5	II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.2	II.2. Salud	0,14	0,27	0,34	0,36
1.2.2.1	II.2.1. Atención pública de la salud	0,14	0,27	0,34	0,36
1.2.2.2	II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.2.3	II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.3	II.3. Agua potable y alcantarillado	0,00	0,04	0,10	0,11
1.2.4	II.4. Vivienda y urbanismo	0,00	0,08	0,34	0,39
1.2.5	II.5. Promoción y asistencia social	0,09	0,17	0,20	0,24
1.2.5.1	II.5.1. Promoción y asistencia social pública	0,09	0,17	0,20	0,24
1.2.5.2	II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.5.3	II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.6	II.6. Previsión social	0,00	0,00	0,02	0,02
1.2.7	II.7. Trabajo	0,00	0,00	0,04	0,05
1.2.7.1	II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0,00	0,00	0,04	0,05
1.2.7.2	II.7.2. Asignaciones familiares	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.8	II.8. Otros servicios urbanos	0,51	0,77	0,60	0,65

EDUARDO ARRAIZA

	FINALIDAD / FUNCIÓN	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2019
1.3	III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	0,11	0,24	0,20	0,25
		0,00			
1.3.1	III.1. Producción primaria	0,00	0,02	0,03	0,04
1.3.2	III.2. Energía y combustible	0,01	0,01	0,00	0,01
1.3.3	III.3. Industria	0,01	0,00	0,01	0,01
1.3.4	III.4. Servicios	0,06	0,16	0,13	0,15
1.3.4.1	III.4.1. Transporte	0,06	0,15	0,13	0,15
1.3.4.2	III.4.2. Comunicaciones	0,00	0,00	0,00	0,00
1.3.5	III.5. Otros gastos en servicios económicos	0,04	0,05	0,03	0,04
1.4	IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	0,02	0,02	0,03	0,01
1.4.1	IV.1 Pago intereses <i>holdouts</i> (estimado)				

Fuente: elaboración propia sobre la base de información proporcionada por Schang y Camporini basada en Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica - Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica, sobre la base de Secretaría de Hacienda, información pública de las provincias, obras sociales e INDEC.

La participación del gasto agrupado municipal como porcentaje del PBI se duplicó en cuarenta años, al pasar de 1,46% a 2,95%. Los municipios han asumido cada vez más potestades a partir de la década del 90 cuando pasaron de un gasto público social de 0,80% del PBI a un gasto de 1,97% del PBI en la misma categoría. Dentro de esa categoría, los fines de mayor crecimiento en gasto fueron la educación básica, la atención pública de la salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, y promoción y asistencia social pública.

Otro aspecto importante sobre la autonomía real de los municipios en su dimensión fiscal (ver además en capítulo II de esta misma

obra, a cargo de Emilio Camporini y Martina Schang) es lo que tiene que ver con la posibilidad de los municipios de acceder a empréstitos. En todos los casos, el acceso a endeudamiento se encuentra limitado por la ley orgánica de las municipalidades. Las limitaciones son relativas al monto del pago de los servicios de deuda y capital, que no puede ser mayor a un porcentaje (entre el 20% y el 25%) de sus rentas (López Acotto, 2015: 32 y ss.)

5. La autonomía municipal a 30 años de la reforma constitucional de 1994

No hay mucha evidencia concluyente respecto de cuánto influyó el artículo 123 de la CN en la consolidación de la autonomía municipal plena a partir de 1994. Sin embargo, parece haber varios indicios para inferir que su incorporación contribuyó significativamente a que los municipios asumieran la autonomía plena, al mismo tiempo que fueron asumiendo progresivamente mayores competencias públicas.

Como ya fue indicado más arriba, si bien existían municipios que ejercían su autonomía plena antes de la reforma constitucional de 1994, parece haberse dado un impulso importante entre los años 1994 y 1996 a la sanción de cartas orgánicas municipales, ya que en esos tres años fueron sancionadas 44 CO; eso sería casi un 24% del total de CO vigentes en la actualidad.

En la Tabla 7 a continuación, pueden verse los años con mayor cantidad de CO sancionadas.

Tabla 7. Cartas orgánicas sancionadas por año desde 1961 hasta la actualidad

Año	CO	Población	Provincias en las que se sancionó al menos una CO
1995	23	2.324.521	Córdoba, Catamarca, Neuquén, Salta
2012	17	118.822	Corrientes, Chaco, Río Negro
2018	12	202.157	Misiones, Salta, Río Negro
1994	11	774.666	Corrientes, Misiones, Córdoba, Neuquén, Río Negro
1996	10	515.701	Córdoba, Río Negro, Corrientes, Neuquén, San Juan
2008	10	203.270	Corrientes, Salta, Córdoba
1988	9	1.609.069	Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta
1990	9	507.832	Río Negro, San Luis, Misiones, Salta
1989	8	390.811	Salta, Río Negro, Neuquén
2010	8	239.545	Corrientes, Misiones, Chubut
1991	7	80.171	Río Negro
1992	7	473.732	San Juan, Santiago del Estero, Salta, Río Negro
2006	6	423.155	Corrientes, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero, TDF
1998	5	108.654	Neuquén, Córdoba, Río Negro, Santiago del Estero
2013	5	161.470	Misiones, Corrientes, Río Negro
1993	4	285.752	Salta, Catamarca, Corrientes
2002	4	202.154	Río Negro, Chubut, TDF
2004	4	61.793	Catamarca, Córdoba, Neuquén, Río Negro
2007	4	138.152	Córdoba, Corrientes, San Juan, Santiago del Estero
2009	4	127.907	Corrientes, Neuquén
2001	3	162.239	Misiones, Río Negro
2005	3	71.804	Catamarca, Chubut
1997	2	34.950	Río Negro, Salta
1999	2	262.549	Córdoba, Chubut
2015	2	14.137	Corrientes
2019	2	24.477	Chubut
1961	1	311.487	Santiago del Estero
1986	1	136.381	Río Negro (Bariloche)
2000	1	300.640	Chaco
2011	1	2.826	Corrientes
2016	1	17.325	Salta

Fuente: elaboración propia sobre la base de información disponible en internet.

La dispersión de las CO sancionadas por año no nos permite establecer una tendencia, aunque, como fue comentado más arriba, el trienio 1994-1996 explica el 24% de las CO vigentes, por lo que podemos inferir una influencia importante de la inclusión de la autonomía plena en la Constitución nacional, ya que el tema fue de suma relevancia en su discusión pública durante la convención constituyente de 1994 y con posterioridad a la misma. Si tomamos en cuenta los 41 años desde la restauración democrática a partir de 1984, casi el 80% de las CO vigentes (147) fueron sancionadas en 15 de esos años, y son los que se encuentran destacados en color gris en la Tabla 7. Por último, en los años 1984, 1985, 1987, 2003, 2014 y 2017 no se sancionaron CO, por eso no figuran mencionados en la tabla.

Como complemento del LAI mencionado en la Tabla 3, también podemos ordenar la información de las provincias argentinas según qué porcentaje de su población y de sus gobiernos locales se encuentra regido por municipios con autonomía plena. Esta es la información que puede apreciarse en la Tabla 8 a continuación.

Todas las provincias que tienen al menos un gobierno local con carta orgánica se encuentran por encima de la media nacional indicada en la Tabla 2 más arriba. Recordemos que solo el 24,2% de la población en Argentina reside en gobiernos locales con autonomía plena, que representan solo un 8,2% del total de los gobiernos locales.

Tabla 8. Cantidad de gobiernos locales (GL) con carta orgánica (CO) por provincia*

	Cant. gobiernos locales	Población en GL	Población con CO		GL con CO	
			Cantidad	%	Cantidad	%
Río Negro	74	746.628	724.323	97,0%	32	43,2%
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	3	184.535	178.692	96,8%	2	66,7%
Corrientes	75	1.211.248	1.127.898	93,1%	44	58,7%
Neuquén	57	694.041	609.370	87,8%	12	21,1%
Salta	60	1.441.351	1.201.348	83,3%	20	33,3%
Chubut	47	587.282	474.284	80,8%	6	12,8%
San Juan	19	822.853	638.991	77,7%	7	36,8%
Catamarca	36	429.562	324.613	75,6%	8	22,2%
Jujuy	63	811.611	560.006	69,0%	5	7,9%
Misiones	77	1.278.873	862.073	67,4%	17	22,1%
San Luis	67	522.962	339.183	64,9%	2	3,0%
Córdoba	427	3.769.941	2.386.116	63,3%	24	5,6%
Santiago del Estero	165	871.468	542.822	62,3%	5	3,0%
Chaco	70	1.129.606	336.430	29,8%	2	2,9%
Santa Fe	365	3.544.908	0	0,0%	0	0,0%
Entre Ríos	240	1.407.645	0	0,0%	0	0,0%
Buenos Aires	135	17.523.996	0	0,0%	0	0,0%
Tucumán	112	1.728.493	0	0,0%	0	0,0%
La Pampa	80	361.859	0	0,0%	0	0,0%
Formosa	37	607.419	0	0,0%	0	0,0%
Santa Cruz	20	334.075	0	0,0%	0	0,0%
La Rioja**	18	383.865	0	0,0%	0	0,0%
Mendoza	18	2.043.540	0	0,0%	0	0,0%

* En esta tabla no se considera CABA como gobierno provincial.

** La provincia de La Rioja tuvo municipios con carta orgánica vigente, no obstante en su reforma constitucional provincial de 1998 anuló todas las cartas orgánicas vigentes. Esas CO vigentes fueron reemplazadas por una ley municipal transitoria y hasta la fecha ningún municipio volvió a sancionar su propia carta orgánica.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos INDEC 2022 y otras fuentes digitales.

Todas las provincias que tienen gobiernos locales con autonomía plena tienen un porcentaje de población mayor al nacional, comenzando en el puesto inferior con la provincia del Chaco y un 30% de su población viviendo con autonomía plena, hasta el puesto más alto de la provincia de Río Negro, con un 97% de su población residiendo en municipios con autonomía plena. Se destaca también el caso de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que tiene dos tercios de sus gobiernos locales con autonomía plena, por lo cual es la provincia con mayor porcentaje de gobiernos locales ejerciendo la autonomía institucional.

Con la excepción de la provincia del Chaco ya mencionada, todas las provincias que consagran la autonomía institucional poseen más del 60% de su población residiendo en gobiernos locales autónomos, lo que representa un porcentaje importante de la misma, especialmente si se lo compara con el porcentaje nacional. Lo que sucede es que en virtud de la concentración poblacional típica de nuestro país, algunos casos llaman la atención, como por ejemplo los casos de Santiago del Estero, Córdoba y San Luis, cuya población residiendo en gobiernos locales autónomos es de 62,3%, 63,3% y 64,9% respectivamente, pero solo el 3%, 5,6% y 3% de sus respectivos gobiernos locales poseen carta orgánica.

Si se observa el proceso retrospectivamente, en 2024 nos encontramos a poco más de cuarenta años del restablecimiento de la democracia y a 30 años de la incorporación de la autonomía municipal plena en la Constitución nacional, y aún queda mucho por avanzar en el ejercicio de la autonomía por parte de los gobiernos locales.

Casualidades o no del destino, en estos momentos y como hace treinta años, el país se encuentra nuevamente inmerso en un proceso

de revisión de las competencias y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), manifestado, entre otras cosas, por la decisión del gobierno federal de no financiar más desde sus ministerios obras públicas en las provincias, al mismo tiempo que busca el equilibrio fiscal y la reducción de la presión impositiva y tributaria en todos los niveles.

Es posible que de este proceso los gobiernos locales emerjan con nuevas potestades y competencias, que deberán discutir y acordar con sus respectivos gobiernos provinciales. Y sería muy conveniente que esas nuevas potestades y competencias sean coincidentes con una delegación de capacidades reales de ejercerlas.

Consideramos que en esa distribución de nuevas potestades y competencias debe primar la utilización del principio de subsidiariedad como criterio rector. El principio de subsidiariedad fue formulado por S.S. Pío XI en la encíclica *Quadragesimo Anno* de la siguiente forma: "... como es ilícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y propia industria pueden realizar, para entregarlo a una comunidad, así también es injusto y al mismo tiempo de grave perjuicio y perturbación del recto orden social, confiar a una sola sociedad mayor y más elevada lo que pueden hacer y procurar sociedades menores e inferiores..." (Pío XI, 1993: 46). Claramente representaba una posición contraria a los totalitarismos tan en boga en esa época y promovía mantener el orden social apelando a una distribución lógica de competencias, funciones y responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno.

A modo de ejemplo de cómo distribuir funciones y responsabilidades en un régimen federal de manera eficiente se puede recurrir al caso suizo, cuya política consistió principalmente en

un adecuado diseño de las responsabilidades de gasto público y de recaudación de los distintos niveles de gobierno (Llach, 2005: 142 y ss.). Respecto del gasto público, la división de responsabilidades, poderes y funciones está determinada en la Constitución de la Confederación Helvética, y esos poderes y funciones residían originalmente en los cantones, y luego algunos fueron transferidos a los otros niveles. Dichos poderes se basan en la autonomía subnacional y para su modificación se requieren mayorías de votos de miembros y de cantones, lo que otorga poder de veto también a los cantones pequeños. Los cantones y municipalidades tienen libertad para agruparse y formar alianzas para lograr una escala óptima de provisión de un servicio público.

Respecto a las responsabilidades de recaudación tributaria, el caso suizo se basa en: 1. un elevado nivel de correspondencia fiscal, esto significa que se busca que los contribuyentes paguen los impuestos por los servicios que les proveen sus respectivos gobiernos; 2. un bajo o nulo déficit fiscal, por lo general los gobiernos cantonales y municipales tienen cuentas balanceadas, sin déficit; y 3. un sistema de transferencias entre niveles que busca eficiencia y equidad para igualar el desarrollo relativo de los cantones.

Un esquema de distribución de competencias que tenga en cuenta las principales lecciones aprendidas de otros regímenes federales que tienen mejor funcionamiento que el nuestro contribuirá, sin dudas, a la autonomía real de los municipios en Argentina en general, y de los municipios en cada una de las provincias en particular. Y ese esquema está enmarcado en la relación fiscal de las provincias con el gobierno federal, teniendo como eje central el régimen de coparticipación que se defina.

6. A modo de conclusión

En 30 años de vigencia inequívoca de la autonomía municipal plena, se ha avanzado bastante hacia regímenes municipales provinciales que respetan este principio institucional —aunque varias provincias aún no lo han implementado—. Esto se refleja en hechos concretos que alcanzan la vida cotidiana de los vecinos, como, por ejemplo, el reconocimiento de la potestad de algunos municipios de dictarse sus propias cartas orgánicas. Desde nuestro punto de vista, cualquier vecino, al saberse gobernado por una carta orgánica sancionada por sus propios representantes, tiende a identificarse un poco más con su gobierno local y a estar más involucrado y comprometido en las decisiones que allí se tomen, que afectan a toda la comunidad.

Aunque para muchos tener carta orgánica o no pueda ser irrelevante en un municipio, consideramos que es un hecho fundamental de responsabilidad ciudadana y de confianza en el sistema democrático. Sistema democrático que en gran medida basa su funcionamiento efectivo en una serie de valores políticos fundamentales, como la libertad, la subsidiariedad, la solidaridad, la justicia y también la confianza, y que en los últimos años ha perdido bastante legitimidad debido a su dificultad para ofrecer respuestas efectivas a las demandas ciudadanas.

Wilhelm Hofmeister, en su ensayo *Subsidiariedad, descentralización y autogestión municipal en América Latina* (1997), reflexionó sobre los valores fundamentales y la política, y afirmó que la forma en que se desea organizar la democracia debe estar directamente relacionada con valores fundamentales que reflejan la percepción específica de la sociedad, que desde nuestra perspectiva son la libertad, la subsidiariedad, la solidaridad y la justicia.

Por libertad se entiende el derecho de todo ser humano al libre desarrollo de su persona, con sus derechos y obligaciones. Debido a que el hombre evoluciona en comunión con otros, la libertad del individuo encuentra sus límites en la libertad del otro y en la responsabilidad por la comunidad, por las generaciones venideras y por la conservación de la Creación.

Subsidiariedad, como ya fue comentado anteriormente, significa dejar en manos del ciudadano todo lo que pueda hacer solo, en familia o en cooperación voluntaria con otros para diseñar su vida bajo su propia responsabilidad, siempre y cuando no merme la libertad de otros. Significa, además, que las comunidades mayores, y en última instancia el Estado, deberán actuar cuando las necesidades político-sociales superen las posibilidades del individuo o de las comunidades menores; por ejemplo, en el caso de la lucha contra la pobreza.

Por solidaridad se entiende estar dispuesto a ayudarse mutuamente, es la manifestación de la naturaleza social del ser humano, y de ella dependen el individuo y la comunidad. El principio de la solidaridad aplica especialmente a la justicia social y las posibilidades de superar la pobreza.

Por último, justicia significa el mismo derecho para todos, incluyendo la posibilidad para cada uno de desarrollar libre y responsablemente las oportunidades de su vida; significa también que los individuos deben asumir, conforme sus capacidades, las obligaciones de la comunidad. Dado que no todos tienen las mismas capacidades, este concepto de justicia se retroalimenta con el concepto de subsidiariedad y el de solidaridad, ya que justicia social es también que la comunidad y el Estado ayuden a las personas de capacidades limitadas

a que desarrollen todo su potencial y logren que sus intereses sean atendidos de forma efectiva (Hofmeister, 1997: 7 y ss.).

Más adelante en su ensayo, Hofmeister relaciona la subsidiariedad con la política comunal y afirma que a nivel municipal, la democracia se afirma de la forma más inmediata y se puede practicar directamente, ya que es el lugar donde el ciudadano vive la comunidad con otros, lo que aumenta la identificación con el municipio y, refiriéndose al caso alemán, destaca la importancia de la autogestión comunal como la herramienta para llevar a la práctica el principio de subsidiariedad.

También comentamos la importancia de la confianza en el funcionamiento de la democracia y la misma fue indicada como uno de los valores fundamentales para la autonomía municipal plena. Según la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo *Confianza - La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe* (2022), la confianza subyace en numerosas interacciones que son esenciales para sociedades saludables. Los votantes eligen candidatos que creen que cumplirán sus promesas electorales; las empresas invierten en innovación esperando que los gobiernos no impongan impuestos confiscatorios si la innovación tiene éxito; los empleadores pagan a los trabajadores incluso cuando no pueden estar completamente seguros del esfuerzo de los mismos, y los trabajadores se esfuerzan en su labor suponiendo que se les remunerará; los compradores se fían de los vendedores para que les suministren bienes y servicios de calidad, que los vendedores entregan hoy esperando que se les pague en el futuro, entre otras cuestiones. Cuando la confianza no existe en estas interacciones, la sociedad y todos sus miembros sufren: la política es inestable, la calidad de las políticas públicas se deteriora, el crecimiento económico

se ralentiza, la equidad social decrece y el bienestar de las personas disminuye.

El estudio muestra que la confianza interpersonal en la mayoría de las interacciones sociales, políticas y económicas se encuentra en un nivel bajo y preocupante en todo el mundo, pero especialmente en América Latina, lo que dificulta el funcionamiento efectivo de los gobiernos y afecta la calidad de las políticas públicas. Entre muchas otras evidencias que expone el trabajo mencionado, uno de sus capítulos menciona la importancia de instituciones sólidas para mejorar la confianza de los ciudadanos y de los funcionarios públicos, así como para poder “castigar” a los políticos que promueven políticas alejadas de los intereses de la ciudadanía.

En esta relación entre instituciones, confianza, funcionamiento del sistema democrático, libertad, subsidiariedad, solidaridad y justicia es donde el nivel de gobierno local se torna fundamental para regenerar todos esos valores que se encuentran cuestionados o en crisis. A mayor capacidad y autonomía de los gobiernos locales, mayor espacio se dará a las políticas locales y mayor posibilidad tendrán los ciudadanos para interactuar bajo relaciones de confianza, basadas en una identificación con su ciudad, con su barrio y con sus vecinos.

Pasaron treinta años de autonomía plena establecida en la Constitución nacional. Consideramos que se ha avanzado bastante. Falta seguir avanzando para que más provincias reconozcan a sus municipios como instituciones autónomas y les provean las potestades, competencias y recursos para ejercer adecuadamente dicha autonomía.

Hay que seguir trabajando por la autonomía municipal.

Referencias bibliográficas

- Ábalos, María Gabriela (2003). “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 8, enero-junio, 2003, pp. 3-45. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.
- Amaya, Lorenzo (1933). “Hacia la conquista de los derechos políticos”, *Revista Argentina Austral* N°49, pp. 48-50.
- Arraiza, Eduardo (2008). “Participación ciudadana: el caso de la Red KAS en el proceso de revisión de la Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche”. En Graglia, Emilio (coord.), *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.
- Arraiza, Eduardo (comp.) (2023). *Manual de gestión municipal*. 3ª edición revisada y ampliada, Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.
- Bernard, Tomás (1976). *Régimen municipal argentino*. Depalma, Buenos Aires.
- Borja, Jordi y otros (1987). *Organización y descentralización municipal*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Bulit Goñi, Enrique C. (2001). “Naturaleza Jurídica de los municipios. Exigencia de la ley de coparticipación federal en materia de tributos municipales”. En *Derecho Tributario Municipal*, coordinador Casás, José Osvaldo. Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires.
- Casás, José Osvaldo (coord.) (2001). *Derecho Tributario Municipal*. Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires.
- Cravacuore, Daniel (2019). “Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas”, *Revista Argentina de Derecho Municipal*. Buenos Aires, IJ Editores. 2019 vol. n°4, pp. 1-19.
- Dromi, Roberto (2007). *Ciudad y municipio. Gerenciamiento y gobernabilidad local*. 1ª Ed. Ciudad Argentina – Hispania Libros, Buenos Aires – Madrid – México.
- García Delgado, Daniel (comp.) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Graglia, Emilio (coord.) (2008). *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL A PARTIR DE LA REFORMA DEL 94

- Hofmeister, Wilhelm (1997). *Subsidiariedad, descentralización y autogestión municipal en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer – Representación en Venezuela.
- IERAL-BID (2016). *Diagnóstico de la Gestión Financiera Pública (GFP) a nivel provincial en Argentina*. En: <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZS-HARE-903414327-12>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Datos del censo 2022 obtenidos en: <https://censo.gob.ar/>.
- Iturburu, Mónica (2001). *Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local* (2.ª versión) – Documento de Trabajo. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.
- Keefer, Philip y Scartascini, Carlos (eds.) (2022). *Confianza – La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ladner, A., Keuffer, N. y Baldersheim, H. (2015). *Local Autonomy Index for European Countries (1990-2014)*. Release 1.0. Brussels: European Commission.
- Llach, Juan (comp.) (2005). *El renacer de lo local. Buenas prácticas de gobiernos subnacionales en América Latina*. 1.ª edición. IAE, Escuela de Dirección y Negocios de la Universidad Austral, Buenos Aires.
- López Acotto, Alejandro, Macchioli, Mariano (coord. general) (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. 1.ª edición. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Madueño Lahoz, E., Gamboa, V., Ruiz De La Rosa, Y. (2022). “Los antecedentes históricos del municipio argentino”, *Tramas Sociales – Revista del Gabinete de Estudios e Investigación en Sociología (GEIS)*, 4(04), 166-183. Recuperado de <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/tramassociales/article/view/946>.
- Melo, Carlos (1967). “Provincias argentinas”. En *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Buenos Aires.
- Ministerio de Justicia de la Nación. Información legislativa y documental obtenida en: <https://www.infoleg.gob.ar/>.
- Pío XI (1931). *Quadragesimo Anno*. Ediciones Paulinas, Buenos Aires 1993, 6ª edición.
- Provincia de Buenos Aires. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://www.gba.gob.ar/>.

EDUARDO ARRAIZA

- Provincia de Catamarca. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://portal.catamarca.gob.ar/>.
- Provincia del Chaco. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://chaco.gob.ar/>.
- Provincia del Chubut. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://chubut.gob.ar/>.
- Provincia de Córdoba. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://cordoba.gob.ar/>.
- Provincia de Corrientes. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://www.corrientes.gob.ar/>.
- Provincia de Entre Ríos. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://portal.entrerios.gov.ar/inicio>.
- Provincia de Formosa. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://formosa.gob.ar/>.
- Provincia de Jujuy. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://jujuy.gob.ar/home/>.
- Provincia de La Pampa. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://lapampa.gob.ar/>.
- Provincia de La Rioja. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://larioja.gob.ar/>.
- Provincia de Mendoza. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://www.mendoza.gov.ar/>.
- Provincia de Misiones. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://misiones.gob.ar/>.
- Provincia del Neuquén. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://www.neuquen.gob.ar/>.
- Provincia de Río Negro. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://rionegro.gov.ar/>.
- Provincia de Salta. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://www.salta.gob.ar/>.
- Provincia de San Juan. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://sj.sanjuan.gob.ar/>.

- Provincia de San Luis. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://sanluis.gov.ar/>.
- Provincia de Santa Cruz. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://www.santacruz.gob.ar/>.
- Provincia de Santa Fe. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://www.santafe.gob.ar/>.
- Provincia de Santiago del Estero. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://sde.gob.ar/>.
- Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://www.tierradelfuego.gob.ar/>.
- Provincia de Tucumán. Información oficial sobre los municipios de la provincia obtenida en: <https://www.tucuman.gob.ar/>.
- Rosa, José María (1964). *Historia argentina*. Tomo I. Los tiempos españoles. Editorial Oriente S.A.
- Rosatti, Horacio (2006). *Tratado de Derecho Municipal*. 1ª edición. Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires.
- Wikipedia. Información general sobre los municipios de Argentina, obtenida en: https://es.wikipedia.org/wiki/Municipios_de_Argentina_con_carta_organica.
- Zorraquín Becú, Ricardo (1956). "Los cabildos argentinos". En Dromi, Roberto, *Ciudad y municipio. Gerenciamiento y gobernabilidad local*. 1ª Ed. Ciudad Argentina - Hispania Libros, Buenos Aires - Madrid - México.

La autonomía fiscal municipal a 30 años de la reforma constitucional de 1994. El caso de la Región Patagónica



Emilio P. Camporini¹

Martina Schang²

1. Introducción

El artículo 123 de la Constitución nacional, tras la reforma de 1994, establece que “... Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, polí-

1 Lic. en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Titular de las cátedras de Economía del Sector Público, Macroeconomía y Programación y Reingeniería Organizacional (UCA) y adjunto a la cátedra de Gestión y Organización Pública (UA). Se desempeña en organismos públicos asesorando en procesos vinculados a la planificación de recursos y reingeniería.

2 Lic. en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Asistente de la cátedra de Economía del Sector Público (UCA). Se desempeña como asesora en la Secretaría de Minería del Ministerio de Economía de la Nación.

tico, administrativo, económico y financiero”. Esta incorporación fue una de las innovaciones más disruptivas de la reforma. Sin embargo, treinta años después, persiste el debate sobre si esta autonomía se ha concretado en la práctica.

La autonomía que cada provincia tiene para definir su régimen municipal da lugar a diversas interpretaciones y matices a nivel nacional. Por ejemplo, se puede observar que las competencias fiscales municipales difieren significativamente entre provincias como Chubut y Formosa, lo que pone de manifiesto las desigualdades en la operacionalización e implementación de la reforma.

En cada una de las constituciones provinciales se determinan los lineamientos del régimen municipal, mientras que las normas que especifican los lineamientos particulares son las leyes orgánicas municipales o, de corresponder, las cartas orgánicas. Asimismo, las leyes de administración financiera y los pactos fiscales intraprovinciales establecen atribuciones, procesos y metodologías específicos que pueden complementar, interpretar o sustituir los mandatos constitucionales y orgánicos nombrados *ad supra*.

1.1. Antecedentes

La reforma constitucional de 1994 trajo consigo un debate profundo sobre la autonomía fiscal de los municipios en Argentina. Este estado del arte examina los principales trabajos académicos y legales que han explorado la autonomía municipal en Argentina, con especial énfasis en los aspectos fiscales y tributarios.

Un aspecto clave de la reforma es la definición de autonomía municipal. La distinción entre autonomía y autarquía se ha vuelto fundamental para comprender el régimen municipal en Argentina. Nayla

Gasseuy (2016), en *Manual de gestión municipal*, proporciona una base conceptual al diferenciar estos términos. Sostiene que la ambivalencia jurídica ha permitido a las provincias adoptar regímenes que van desde una autonomía plena hasta una simple autarquía.

María Gabriela Ábalos (2003), en su trabajo “El régimen municipal argentino, después de la reforma de 1994”, ofrece un análisis comparativo de los cambios introducidos tras la reforma. Aunque su estudio se enfoca en la provincia de Mendoza y no profundiza en los aspectos fiscales, su descripción de las nuevas competencias municipales proporciona un contexto valioso para entender cómo se reorganizaron los municipios en el país.

Para enriquecer este análisis en el marco del federalismo argentino, es útil considerar el estudio de Dardo R. Difalco (2010) “La autonomía municipal”, donde explora la evolución histórica de la autonomía y sus fundamentos constitucionales. Difalco analiza cómo la reforma de 1994 consolidó la autonomía de los municipios, otorgándoles competencias en áreas clave como la gestión de servicios públicos, la administración de recursos y la elección de autoridades locales. En su trabajo se destacan las variaciones en el grado de autonomía entre provincias, a partir de su diferenciación en categorías de municipios según población y capacidad administrativa. Esto responde a la visión federal, que él mismo recalca en su trabajo, de “unidad en la diversidad”, en la que cada provincia adapta el régimen municipal a sus realidades, lo cual permite a los municipios abordar necesidades locales de forma autónoma. Este análisis amplía la comprensión de la autonomía fiscal, al relacionarla con aspectos administrativos y organizacionales, esenciales para la independencia en la gestión pública local.

Respecto a la potestad tributaria y la autonomía fiscal, el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2001), en su

“Cuaderno de economía N°56: la autonomía en los municipios argentinos”, aborda la autonomía fiscal municipal en Argentina. Este documento subraya que, aunque 16 provincias reconocen la autonomía municipal en sus constituciones, no se aplica plenamente en la práctica. Utiliza tanto indicadores cualitativos, que consideran el marco legislativo vigente, como cuantitativos, que evalúan la autonomía fiscal con base en datos fiscales de 1997. Estos últimos incluyen aspectos como la proporción de ingresos propios municipales, la capacidad de autofinanciación y el financiamiento obtenido a través de la coparticipación de impuestos, entre otros. Esta combinación de métricas permite clasificar todas las provincias argentinas en niveles de autonomía, y así proporcionar un análisis comparado de los sistemas municipales en el país.

El estudio concluye que la dependencia de los municipios respecto a las transferencias provinciales altera su capacidad para gestionar ingresos y gastos de manera independiente. Este hallazgo es relevante para la investigación actual, ya que revela una disparidad entre la autonomía fiscal estipulada en las constituciones provinciales y la situación fiscal real de los municipios.

En “La potestad tributaria a partir del concepto constitucional de autonomía”, Juan Manuel Álvarez Echagüe (2005) estudia las atribuciones fiscales necesarias para una autonomía municipal plena, definida como “... la capacidad que tienen las comunas de dictarse su propia ley, darse sus propias instituciones y de gobernarse por medio de ellas, sin que ningún otro órgano ejerza sobre la misma autoridad alguna que desnaturalice dicha potestad” (Álvarez Echagüe, 2005: 3). Para una autonomía efectiva, el autor se basa en cinco aspectos esenciales propuestos por el Dr. Rossatti:

- a. Autonormatividad constituyente: facultad de los municipios para establecer sus propias normas fundacionales.
- b. Autocefalía: capacidad de elegir sus propias autoridades, garantizando independencia en su administración interna.
- c. Autarquía: poder de cubrir sus necesidades financieras de manera autónoma mediante ingresos propios.
- d. Materia propia: derecho a legislar, ejecutar y ejercer jurisdicción en áreas bajo su competencia.
- e. Autodeterminación política: facultad de tomar decisiones políticas sin influencia externa.

Dentro de este esquema, Álvarez Echagüe destaca que la autarquía y la capacidad de ejercer potestad tributaria directa son cruciales para asegurar la independencia financiera de los municipios. De hecho, concluye que “... solamente cuando las comunas ejerzan estas cinco potestades, se puede decir que estamos frente a un ente que posee autonomía en el sentido que emana del art. 123 de la Ley Fundamental” (Álvarez Echagüe, 2005).

La evaluación de autonomía fiscal municipal no es algo novedoso. En la obra de María Josefina Goñi (2020), se analiza la autonomía económica y financiera de los municipios con un enfoque en el poder tributario, poniendo como caso de estudio a la provincia de Buenos Aires. Goñi utiliza una metodología cualitativa circunscrita a Buenos Aires, lo cual ofrece un antecedente útil para comparar los resultados de su investigación con los de nuestro estudio.

Por otro lado, Federico Ignacio Mazio (2018) contribuye con su análisis sobre el federalismo y la autonomía municipal. Su enfoque en el Consenso Fiscal pone de relieve las tensiones entre las responsabilidades fiscales locales y las limitaciones impuestas por los

acuerdos intergubernamentales. Mazio proporciona un marco para entender cómo estos acuerdos han moldeado la relación fiscal entre los municipios y las provincias, un aspecto central para el análisis de la evolución fiscal posreforma.

En el aspecto presupuestario, Camporini (2023) expresa que la importancia del presupuesto público en el gobierno local se potencia porque dentro del mismo se realiza gran parte del proceso de producción de servicios públicos, de infraestructura social y de desarrollo urbano. En estos procesos es central identificar claramente la relación existente entre la asignación presupuestaria y los objetivos de políticas, de forma tal que la decisión social se enfoque en los resultados en términos de bienestar, tanto en el corto como en el largo plazo. Esta identificación debe ser consistente con la disponibilidad de recursos de fuentes propias, así como también de transferencias de otros niveles de gobierno. De esta forma, la planificación presupuestaria por programas es un indicador clave sobre el buen uso de recursos, los consensos para la acción y la transparencia y legitimidad del gasto.

1.2. Objetivos y metodología

Al igual que el trabajo del Ministerio de Economía (2001), el presente trabajo de investigación sostiene la hipótesis de que existen limitaciones prácticas en el ejercicio de la autonomía fiscal municipal. Estas limitaciones tienen causas tanto exógenas como endógenas.

Las causas exógenas derivan principalmente de la falta de ingresos propios suficientes y la alta dependencia de fondos provinciales y nacionales, lo cual compromete la capacidad de los municipios para gestionar de manera independiente sus recursos financieros y tomar decisiones autónomas en el ámbito local. Esta causa es exógena en

tanto que son limitaciones frente a las cuales el municipio es agente pasivo, ya que estas condiciones son determinadas en niveles jurisdiccionales superiores, a través de normativas y prácticas consuetudinarias.

Las causas endógenas se vinculan con la baja capacidad estatal local para diseñar, organizar y gestionar un sistema de planificación y administración financiera pública eficiente y eficaz. Esto se traduce en la generalizada ausencia de cultura de planificación y gestión presupuestaria, cuya manifestación más visible es el poco arraigo de la técnica de presupuesto por programas.

Este estudio analiza los impactos fiscales en la autonomía municipal a 30 años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina, enfocándose en aspectos tanto cuantitativos como cualitativos, exógenos y endógenos de la cuestión fiscal a través de tres estrategias:

a. Análisis estadístico de las finanzas públicas municipales 1994-2022

Sobre la base de la cuenta de ahorro-inversión-financiamiento (AIF), se analiza estadísticamente la evolución de los ingresos del Sector Público Municipal (SPM) argentino y patagónico medido en términos de puntos de PBI desde 1994 hasta el último registro consolidado en 2022.

b. Análisis normativo aplicado al esquema fiscal

Sobre la base de la normativa de cada provincia (constitución, carta orgánica municipal, ley de administración financiera y pactos fiscales intraprovinciales), se describe el esquema de competencias fiscales municipales focalizando en las provincias de la región patagónica.

c. Análisis cualitativo de los presupuestos municipales

Sobre la base de los presupuestos aprobados de las ciudades capitales de cada provincia, focalizando en la región patagónica, se estudia la penetración de la técnica de presupuesto por programas con indicadores cualitativos.

En consecuencia, este trabajo evalúa la implementación de la autonomía fiscal mediante el estudio de la evolución de los ingresos y gastos consolidados de los municipios argentinos, con especial énfasis en las normativas fiscales y la planificación financiera del SPM patagónico. Los resultados identificarán exploratoriamente tanto los avances legislativos como las limitaciones prácticas que afectan la capacidad de los municipios para gestionar sus recursos de manera independiente, lo cual contribuirá a una comprensión más profunda del impacto de la reforma constitucional en su capacidad de autogobierno y gestión fiscal.

2. La evolución fiscal del Sector Público Municipal

En orden a realizar un análisis situado del SPM patagónico, primero desarrollaremos sucintamente la situación general del SPM agregado nacional (23 jurisdicciones). Para ello se toman los indicadores de ingresos públicos en términos de PBI, considerados la medida más representativa del peso del financiamiento de los gobiernos locales para la economía en su conjunto.

No se desconocen las limitaciones de dicha aproximación, ya que la misma es una ratio que depende de la evolución del producto de la economía, no solo del nivel de financiamiento local.

Una vez caracterizado el agregado nacional, se analiza el subconjunto patagónico en los mismos términos, haciendo especial foco en la caracterización de los ingresos públicos de los municipios patagónicos y su relación con algunos indicadores de gasto público.

2.1. La evolución de los recursos del Sector Público Municipal (SPM) argentino

El Sector Público Municipal ha transitado un sendero de expansión en términos de apropiación presupuestaria en las últimas tres décadas. Medido como puntos de PBI, el promedio de apropiación entre el primer quinquenio de la serie (1994-98) y el último (2018-22)³ se ha incrementado en un 33%.

Tabla 1. Ingresos corrientes, recursos de capital y totales del SPM argentino en puntos de PBI
Comparativa quinquenios 1994-1998 / 2018-2022

Promedio	Ingresos corrientes	Recursos de capital	Ingresos totales
1994-1998	2,53%	0,05%	2,58%
2018-2022	3,20%	0,24%	3,44%
Incremento	0,67%	0,19%	0,86%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

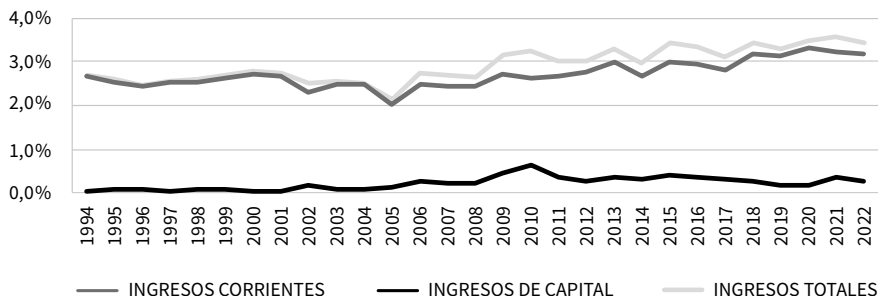
Esta evolución fue motorizada fundamentalmente por los ingresos corrientes, que han pasado de 2,53% del PBI en el primer quinquenio bajo análisis a un 3,20% del PBI en el último quinquenio. Sin embargo,

³ A la fecha de realización de este estudio, la DNAP del Ministerio de Economía publica los datos hasta 2022.

los recursos de capital han tenido un incremento en términos relativos muy superior, al haber quintuplicado su valor entre ambos quinquenios.

Gráfico 1. Ingresos totales, corrientes y de capital del SPM argentino en puntos de PBI

Años 1994-2022



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Como se puede observar en el gráfico que antecede, si bien en términos absolutos la evolución de los ingresos corrientes ha sido determinante, los recursos de capital han tenido un crecimiento muy considerable en términos relativos.

Al mismo tiempo, como contrapartida, los ingresos de jurisdicción propia⁴ (tributarios y no tributarios) se han reducido: pasaron de 1,36 puntos de PBI a 1,31 puntos en el promedio entre los primeros

4 A los fines del presente trabajo, y frente a la clasificación económica utilizada en la fuente de datos, se consideran de jurisdicción propia: “Tributarios de origen municipal”; “Otros no tributarios”; “Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública”, “Rentas de la Propiedad”; “Recursos Propios de Capital”; “Disminución de la Inversión Financiera” y “Otros”. Asimismo, se consolidan como ingresos de jurisdicción no propia: “Tributarios de Origen Nacional y Provincial”; “Regalías”; “Transferencias Corrientes” y “Transferencias de Capital”.

y los últimos cinco años de la serie. En cambio, los recursos de jurisdicción no propia (coparticipación, regalías y transferencias) se han incrementado de 1,21 puntos de PBI a 2,13 puntos.

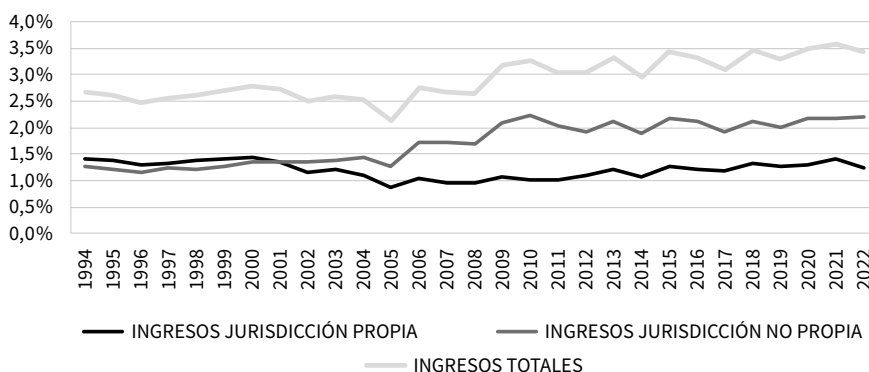
Tabla 2. Ingresos propios, no propios y total del SPM argentino en puntos de PBI
Comparativa quinquenios 1994-1998 / 2018-2022

Promedio	Ingresos propios	Ingresos no propios	Ingresos totales
1994-1998	1,36%	1,22%	2,58%
2018-2022	1,31%	2,13%	3,44%
Incremento	-0,05%	0,91%	0,86%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Estas proporciones indican que, si bien los municipios argentinos han incrementado sustancialmente su financiamiento, también ha aumentado su dependencia de recursos ajenos (provinciales y nacionales).

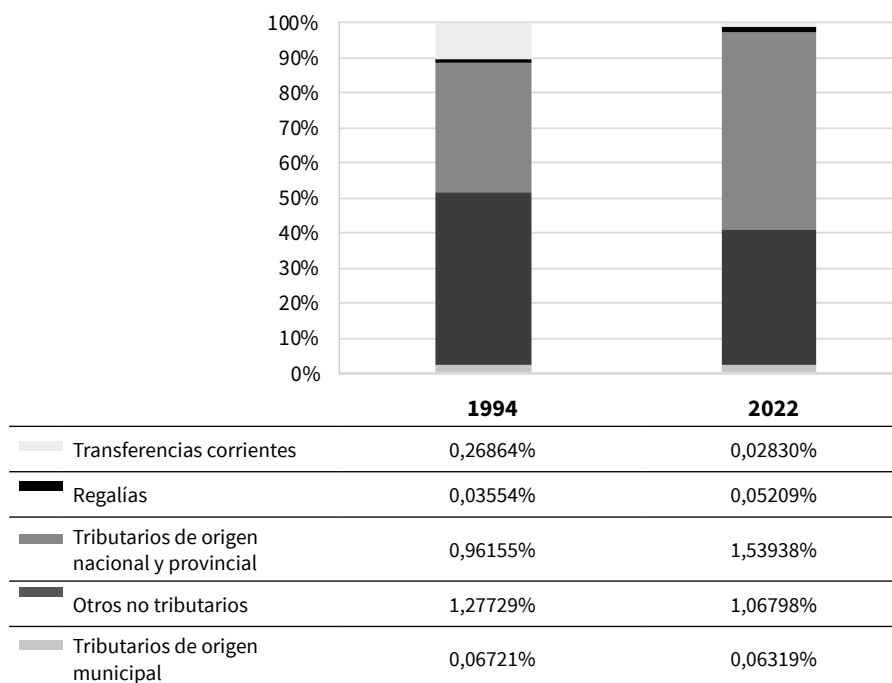
Gráfico 2. Ingresos totales, de jurisdicción propia y no propia (nacionales y provinciales) del SPM argentino
En puntos de PBI - años 1994-2022



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

En términos de recursos corrientes, la dinámica de los recursos de jurisdicción propia se encuentra fuertemente condicionada por la evolución de los ingresos no tributarios y otros (tasas, derechos, venta de bienes y servicios) frente a una contracción de la ya reducida proporción de ingresos tributarios. Por otro lado, el crecimiento verificado en los recursos de jurisdicción no propia se enmarca en la dinámica de los recursos coparticipables (nacionales y provinciales), que muestran un crecimiento promedio entre puntas del 66%.

Gráfico 3. Composición de los ingresos corrientes del SPM argentino en puntos de PBI
Comparación años 1994-2022



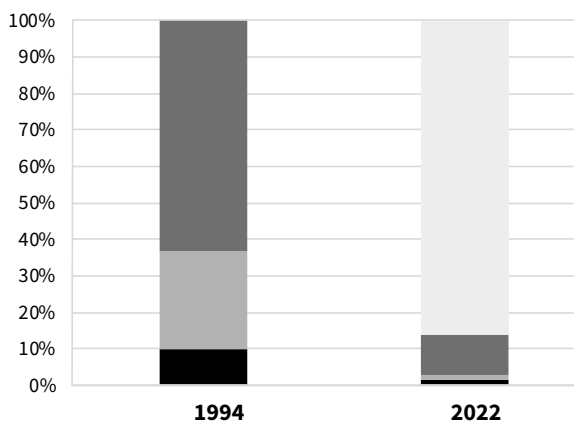
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Esta preponderancia se ha ido consolidando en los últimos años y, como se puede apreciar en el Gráfico 3, representa el 45% de los ingresos corrientes totales del sector y es la fuente de financiamiento más importante de los municipios en la argentina.

Si bien no constituye un indicador de mayor autonomía, al estar reglados por ley permiten a los municipios contar con recursos que no dependen de la discrecionalidad provincial o nacional.

En el caso de los ingresos de capital, observamos una dinámica más marcada de incremento de la dependencia de las transferencias de capital de los niveles nacional y provincial sobre el resto de los rubros de recursos de capital de jurisdicción propia.

Gráfico 4. Composición de recursos de capital del SPM argentino en puntos de PBI Comparación años 1994-2022



	1994	2022
Transferencias de capital	0,00000%	0,23394%
Otros	0,01837%	0,02919%
Disminución de la inversión financiera	0,00784%	0,00377%
Recursos propios de capital	0,00287%	0,00442%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Se asume que estas transferencias son “recursos afectados” en los que el municipio se constituye en un ejecutor de obra pública; por tanto, es un indicador de baja autonomía fiscal. Sin embargo, en este caso es razonable que el crecimiento de la inversión en los municipios tenga esa característica, dadas las limitaciones institucionales de ese nivel de gobierno para obtener financiamiento.

2.2. La evolución fiscal del Sector Público Municipal (SPM) patagónico

La evolución de los ingresos del SPM de las provincias patagónicas ha tenido un sendero diferenciado respecto al SPM nacional, producto de una dinámica socioeconómica particular.

En principio, el ciclo es más irregular, aunque expansivo. Medido como puntos de PBI, el promedio de apropiación entre el primer quinquenio de la serie (1994-98) y el último (2018-22) se ha incrementado en un 37%.

Tabla 3. Ingresos corrientes, recursos de capital y total del SPM patagónico en puntos de PBI
Comparativa quinquenios 1994-1998 / 2018-2022⁵

Promedio	Ingresos corrientes	Recursos de capital	Ingresos totales
1994-1998	0,24%	0,01%	0,27%
2018-2022	0,35%	0,03%	0,38%
Incremento	0,10%	0,02%	0,10%

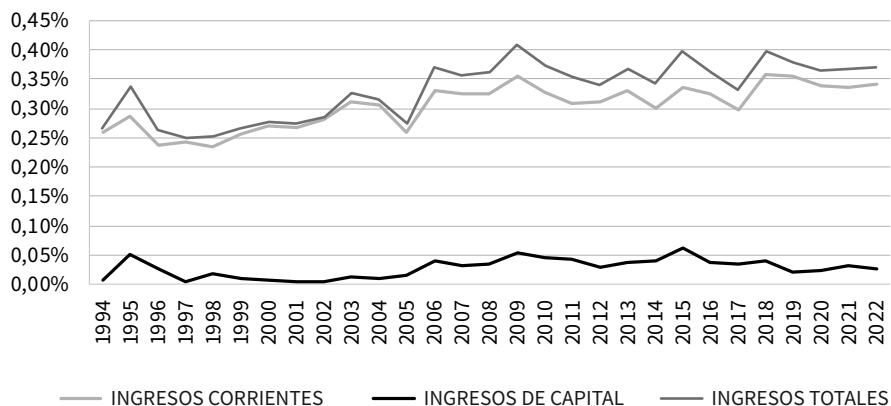
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

⁵ Tanto la provincia del Neuquén como la del Chubut han registrado partidas de ingresos de capital y corrientes en el año 1995 que no son consistentes. En el caso de los recursos de capital, se considera que es un error de registración y que las mismas tuvieron origen en las transferencias para financiar gastos corrientes producto de la crisis

Esta evolución fue motorizada fundamentalmente por los ingresos corrientes, que pasaron de 0,24% del PBI en el primer quinquenio bajo análisis a un 0,35% del PBI en el último quinquenio, lo cual muestra una evolución del 42%. Los recursos de capital, en términos absolutos menores, han tenido una evolución en términos relativos inferior al promedio nacional, ya que duplicaron su valor en términos de PBI entre ambos quinquenios.

Gráfico 5. Ingresos totales, corrientes y de capital del SPM patagónico en puntos de PBI

Años 1994-2022



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

socioeconómica derivada de la privatización de YPF. En cambio, los ingresos corrientes se originan como producto de la canalización de ayuda estatal (nacional y provincial) y han tenido un efecto puntual distorsivo. Por lo tanto, se ha tomado el criterio de que el promedio del primer quinquenio solo refleje cuatro años de la serie: 1994 y 1996-1998.

Lo que resalta de la región patagónica es que, al contrario del promedio nacional, ha sostenido la proporción de ingresos de jurisdicción propia (tributarios y no tributarios) en alrededor de 0,12 puntos de PBI entre los primeros y los últimos cinco años de la serie. En cambio, los recursos de jurisdicción no propia (coparticipación, regalías y transferencias) aumentaron de 0,16 puntos de PBI a 0,26 puntos, lo cual representa un aumento del 62% entre las puntas analizadas. Esto conlleva la consecuencia lógica de que la proporción de financiamiento de origen no propio se eleva del 59% en el primer quinquenio al 68% en el último.

Tabla 4. Ingresos propios, no propios y total del SPM patagónico como puntos de PBI
Comparativa quinquenios 1994-1998/2018-2022

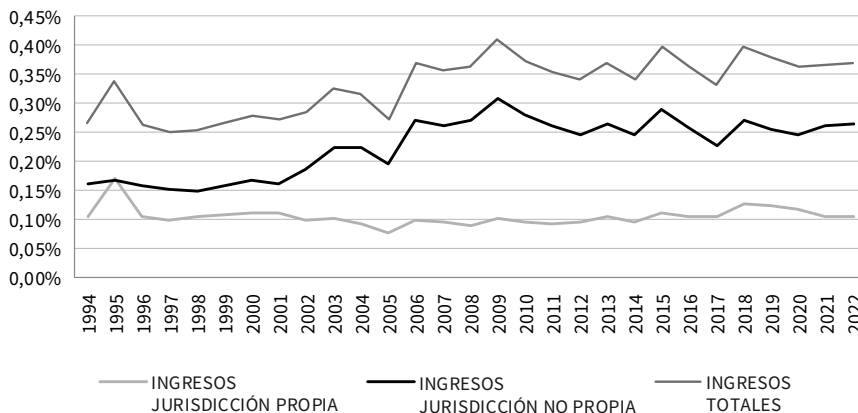
Promedio	Ingresos propios	Ingresos no propios	Ingresos totales
1994-1998	0,10%	0,16%	0,27%
2018-2022	0,12%	0,26%	0,38%
Incremento	0,01%	0,10%	0,10%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Estas proporciones indican que, si bien los municipios del SPM patagónico han incrementado su financiamiento, también ha aumentado su dependencia de recursos ajenos (provinciales y nacionales).

Gráfico 6. Ingresos totales, de jurisdicción propia y no propia del SPM patagónico en puntos de PBI

Años 1994-2022



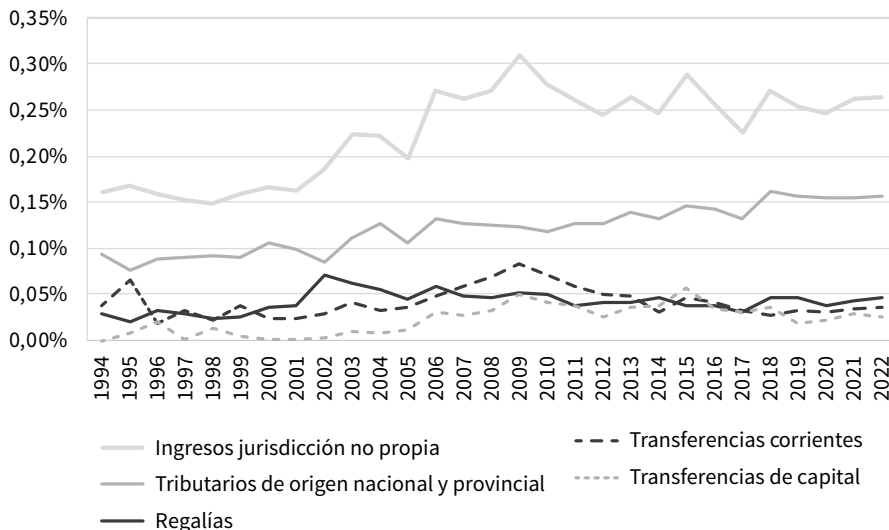
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Como se indicó *ad supra* para el agregado nacional, estos ingresos “no propios” tienen al menos tres orígenes: coparticipación de impuestos, coparticipación de regalías y transferencias corrientes y de capital. En el caso de regímenes de coparticipación, si bien los recursos son ajenos, están asociados a una norma que les da cierta previsibilidad y estabilidad, lo cual afecta la autonomía de forma parcial. En cambio, las transferencias corrientes y de capital suelen ser de una mayor arbitrariedad y, en consecuencia, se puede considerar que afectan negativamente la autonomía fiscal.

En el siguiente gráfico se puede apreciar cómo han ido evolucionando estas fuentes no propias de financiamiento en los últimos 30 años, donde claramente se observa la preponderancia de los regímenes de coparticipación de impuestos de origen provincial y nacional.

Gráfico 7. Ingresos de jurisdicción no propia, corrientes y de capital del SPM patagónico en puntos de PBI

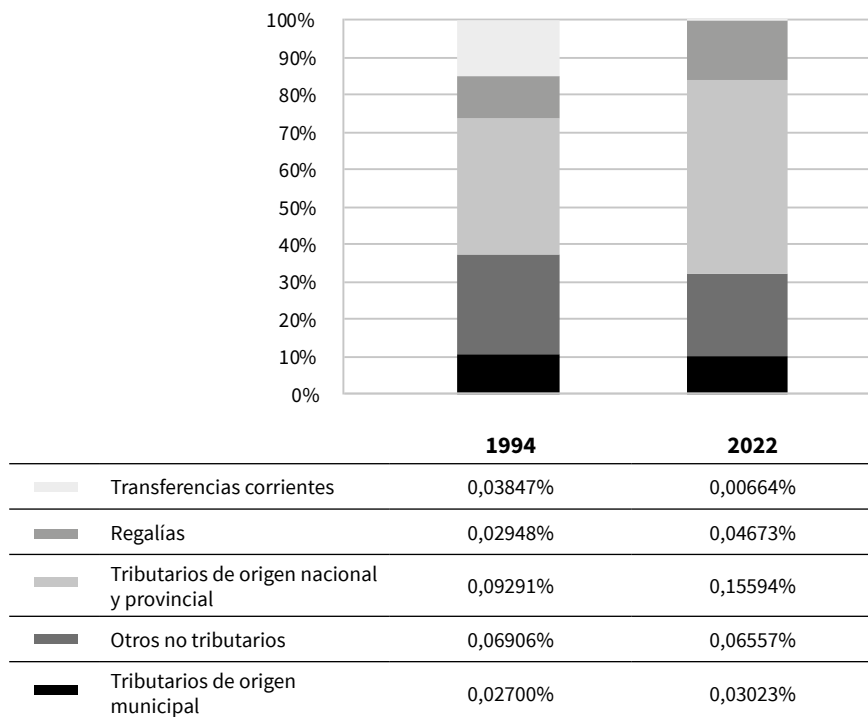
Años 1994-2022



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Por último, si analizamos los datos de los años 1994 y 2022, encontramos la alta preponderancia que fueron tomando los recursos corrientes no propios frente a los propios y, dentro de estos últimos, la estructura se ha mantenido relativamente constante entre los años analizados, salvo en el caso de las regalías, que han tenido un crecimiento considerable en términos relativos. Resalta asimismo que las transferencias corrientes, altamente discrecionales, han dejado paso a la coparticipación y que, si bien no son recursos propios, han mejorado en ese aspecto la previsibilidad del financiamiento corriente de origen no local.

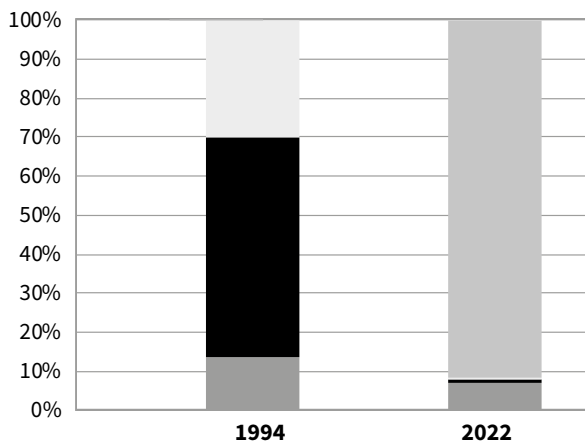
Gráfico 8. Composición de ingresos corrientes del SPM patagónico en puntos de PBI
Comparación años 1994-2022







Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Por otro lado, los recursos de capital han seguido una senda equivalente al agregado nacional. Se puede observar en el siguiente gráfico cómo las transferencias de capital, inexistentes en el año 1994, actualmente representan el total del financiamiento del SPM en ese rubro.

Gráfico 9. Composición de recursos de capital del SPM patagónico en puntos de PBI
Comparación años 1994-2022



	Transferencias de capital	0,00001%	0,02574%
	Otros	0,00198%	0,00004%
	Disminución de la inversión financiera	0,00380%	0,00035%
	Recursos propios de capital	0,00089%	0,00189%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Un indicador relevante a la hora de evaluar la capacidad fiscal estatal autónoma es el que muestra la relación existente entre los recursos de origen propio (tributarios y no tributarios) y las erogaciones en personal (inciso presupuestario 1, de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto). En la medida que este indicador es más bajo, muestra una dependencia más pronunciada del sistema fiscal local de las decisiones de otros niveles de gobierno.

Tabla 5. Ratio entre ingresos propios y gastos en personal del SPM patagónico
Comparativa quinquenios 1994-1998 / 2018-2022

Clasificador institucional	1994-1998	2018-2022	Evolución
SPM total	95,57%	83,66%	-11,91%
SPM patagónico	71,24%	56,27%	-14,96%
La Pampa	101,32%	67,06%	-34,26%
Neuquén	49,33%	63,51%	14,18%
Río Negro	76,23%	33,61%	-42,62%
Chubut	117,80%	116,58%	-1,22%
Santa Cruz	58,90%	18,23%	-40,67%
Tierra del Fuego, AeldAS	37,99%	42,15%	4,16%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Como se puede observar en la tabla, los municipios de las provincias de La Pampa y Chubut solventaban el gasto en personal con ingresos de jurisdicción propia en el quinquenio 1994-1998. Actualmente, solo los municipios de la provincia del Chubut mantienen esa condición. En promedio, todas las provincias se han deteriorado, salvo los casos de Neuquén y Tierra del Fuego.

En el promedio ponderado general, en el actual quinquenio solo el 56% de los gastos en personal son sostenidos con recursos de ju-

risdicción propia, lo que convierte al sector público local patagónico en extremadamente vulnerable a las decisiones que se toman supra-localmente.

Esta situación es más grave aún si se tiene en cuenta que algunos servicios públicos muy intensivos en personal han sido en muchos casos tercerizados a empresas privadas (recolección de residuos, mantenimiento de parques, alumbrado público, mantenimiento de calles y veredas, etc.). Por tanto, la estadística en ese caso estaría subestimando el impacto negativo en la autonomía.

Sin embargo, también es necesario resaltar que los gobiernos locales han asumido funciones que hace 30 años correspondían a los niveles provincial y/o nacional de gobierno y que en ese caso hay un efecto neutro, ya que el financiamiento de los salarios de esa función delegada correspondería realizarlo con recursos no propios, sin perjuicio de que, en definitiva, serían empleados municipales.

En cuanto a los gastos de capital, se asume habitualmente que si el municipio es capaz de financiar su gasto en medios tecnológicos, infraestructura social y económica, es una señal de desarrollo autónomo. Esto no siempre es así, ya que muchas de esas inversiones son obras delegadas por los niveles provinciales y nacionales y, por lo tanto, la autonomía del municipio es relativa debido a que en la priorización del gasto su participación fue (al menos) compartida con esos dos niveles.

Por tanto, un indicador que muestre la ratio de gasto de capital sobre gasto total combinado con la evolución de las transferencias de capital de los niveles provincial y nacional debería indicar si el SPM ha avanzado o no en la autonomía fiscal.

Tabla 6. Ratio entre gastos de capital / gastos totales del SPM patagónico
Comparativa quinquenios 1994-1998 / 2018-2022

Clasificador institucional	1994-1998	2018-2022	Evolución
SPM total	14,7%	14,7%	0,0%
SPM patagónico	17,2%	13,5%	-3,8%
La Pampa	14,7%	13,0%	-1,7%
Neuquén	16,2%	20,5%	4,3%
Río Negro	14,9%	9,8%	-5,0%
Chubut	22,6%	13,7%	-8,9%
Santa Cruz	17,0%	2,1%	-14,8%
Tierra del Fuego, AeldAS	17,2%	13,5%	-3,8%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

Como se puede observar, los municipios de la provincia de Neuquén han sido los únicos del SPM patagónico que han incrementado la proporción de gastos de capital sobre gastos totales. En general, esa proporción ha disminuido, en promedio, un 4%.

Tabla 7. Ratio entre transferencias / gastos de capital del SPM patagónico
Comparativa quinquenios 1994-1998 / 2018-2022

Clasificador institucional	1994-1998	2018-2022	Evolución
SPM total	3,815%	41,3%	37,5%
SPM patagónico	18,731%	52,3%	33,6%
La Pampa	19,445%	61,0%	41,6%
Neuquén	35,996%	29,7%	-6,3%
Río Negro	0,376%	52,1%	51,8%
Chubut	29,728%	99,3%	69,6%
Santa Cruz	0,250%	99,8%	99,6%
Tierra del Fuego, AeldAS	0,739%	43,3%	42,6%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

En la tabla que antecede se observa que la proporción de gastos de capital financiados con transferencias de capital ha aumentado en promedio un 33%. En los primeros años de la serie, el promedio general era del 19%. En cambio, en el último quinquenio de la serie, aproximadamente el 52% de los gastos de capital fueron financiados con transferencias de capital por parte de los niveles provincial y nacional. Por tanto, en promedio, el otro 48% fueron financiados con recursos propios y no propios, pero en principio se asumen “no afectados”. Por lo tanto, fueron priorizados por el propio nivel local de gobierno.

En resumen, podemos encontrar las siguientes características de los ingresos fiscales del SPM patagónico:

- Los ingresos fiscales han mostrado un gran dinamismo, al incrementarse entre el primer y el último quinquenio en promedio un 37%, mientras que el agregado nacional lo hizo un 33%.
- Como no podía ser de otra forma, este crecimiento fue motorizado por el crecimiento en términos absolutos de los ingresos corrientes.
- En términos relativos, los recursos de capital han aumentado en mayor proporción: duplicaron su peso entre el primero y el último quinquenio.
- Los fondos de origen estrictamente propios se han mantenido constantes: representan en promedio 0,12% del PBI.
- Los ingresos no propios, en cambio, se han incrementado significativamente. La coparticipación, las regalías y las transferencias han pasado de 0,16% a 0,26% del PIB, lo que representa un aumento del 62% entre las puntas analizadas.
- Esta disparidad en el crecimiento ha tenido como consecuencia un cambio en la ratio entre fondos no propios y financiamiento total, que pasó de ser del 59% en el primer quinquenio al 68% en el segundo.
- De esto se desprende que ha habido una pérdida relativa de autonomía fiscal, toda vez que el financiamiento no propio depende o bien de una ley nacional o provincial, o bien de una decisión relativamente arbitraria de alguno de esos dos niveles de gobierno.

- En el marco de esta pérdida relativa de autonomía fiscal, se hace notar que la mayor parte del crecimiento del financiamiento de origen no propio se encuentra asociado a regímenes de coparticipación provincial y nacional. En cambio, el financiamiento no propio en transferencias y regalías se ha mantenido constante.
- Los municipios de la región han ido destinando una proporción cada vez más importante de los recursos propios al pago de salarios del personal (salvo en el caso de Neuquén). En promedio, no llegan a financiar la totalidad del personal con sus recursos, con excepción de la provincia del Chubut.
- Entre el primero y el segundo quinquenio de la serie analizada, en promedio ha disminuido un 4% la proporción de los gastos de capital sobre los gastos totales.
- La proporción de gastos de capital financiados con transferencias de capital ha aumentado en promedio un 33%; es decir, pasó del 19% al 52%.

3. Esquema fiscal municipal de la Región Patagónica

La autonomía fiscal se entiende como la capacidad que tiene un municipio para determinar la política tributaria, recaudar sus propios ingresos y aplicar los recursos a los fines indicados por la autoridad local, de acuerdo al proceso decisorio que, por coordinación, desarrollan los departamentos ejecutivo y legislativo del gobierno local a través del sistema presupuestario.

La Constitución nacional no les asigna competencias tributarias específicas a los municipios, pero estas pueden ser estable-

cidas por cada provincia en su propia constitución provincial y leyes específicas. Esta delegación de facultades tributarias puede recaer sobre tres impuestos: inmobiliario, automotor e ingresos brutos.

En ese sentido, un esquema fiscal que se caracterice por una mayor delegación deriva en más autonomía fiscal local. Delegar la determinación del impuesto es la facultad que permite fijar la política tributaria. La potestad recaudatoria permite desarrollar una agencia tributaria propia, ejerciendo el poder impositivo de forma directa. Por último, la posibilidad de disponer autónomamente de la recaudación posibilita un grado de libertad importante a la hora de establecer las prioridades del gasto.

Por otro lado, cuanto menor delegación, menor autonomía, de forma tal que el gobierno local no tiene la potestad constitucionalmente reconocida de fijar la política tributaria, recaudar sus propios ingresos y disponer de ellos. Esta situación somete a los municipios a una restricción cuali-cuantitativa en términos de política fiscal, ya que limita su intervención a la fijación de las tasas y derechos por los servicios municipales, usos del espacio público, permisos y habilitaciones, etcétera. Este otro esquema fiscal puede, al menos, provocar las siguientes consecuencias negativas:

- a. El proceso presupuestario se empobrece como producto de la restricción en términos de política tributaria, sometido a otro nivel de gobierno.
- b. La ausencia de una política tributaria local impide usar esta como herramienta de desarrollo local, urbano, humano y productivo.

- c. El desfinanciamiento sistemático del municipio, lo cual imposibilita, en muchos casos, sostener con recursos propios el pago de salarios.
- d. En el peor de los casos, para revertir el desfinanciamiento, el abuso en la determinación de tasas, derechos y contribuciones convirtiendo a estos en impuestos que, al no ser delegados, son ilegítimos e ilegales, con características regresivas, anticompetitivas y distorsivas por su efecto cascada y piramidación.

En definitiva, la delegación de nuevas funciones a los gobiernos locales sin su correlato en autonomía fiscal los convierte en menos autónomos y la política fiscal local se constituye en un factor de subdesarrollo de las ciudades y pueblos de la Argentina.

Es por ello que en este apartado se realiza un análisis cualitativo de la normativa provincial de la Región Patagónica, para establecer el grado de autonomía fiscal de cada provincia. Las normas por analizar son la constitución provincial, la ley orgánica de municipios y la ley de administración financiera, entre otras, para lo cual se identifican, para cada provincia, las facultades de determinación, recaudación y disposición de los impuestos inmobiliario, automotor e ingresos brutos. El análisis se expone en el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1. Potestades tributarias de los municipios de la región patagónica

Provincia	Potestad	Inmobiliario	Automotor	Ingresos brutos
La Pampa	Determinación	Provincial	Provincial	Provincial
	Recaudación	Provincial	Provincial	Provincial
	Disposición	Provincial	Provincial	Provincial
Neuquén	Determinación	Provincial	Municipal	Provincial
	Recaudación	Provincial	Municipal	Provincial
	Disposición	Provincial	Municipal	Provincial
Río Negro	Determinación	Provincial	Provincial	Provincial
	Recaudación	Provincial	Provincial	Provincial
	Disposición	Provincial	Provincial	Provincial
Chubut	Determinación	Municipal	Municipal	Municipal ⁶
	Recaudación	Municipal	Municipal	Municipal
	Disposición	Municipal	Municipal	Municipal
Santa Cruz	Determinación	Municipal	Municipal	Provincial
	Recaudación	Municipal	Municipal	Provincial
	Disposición	Municipal	Municipal	Provincial
Tierra del Fuego AELAS	Determinación	Municipal	Municipal	Provincial
	Recaudación	Municipal	Municipal	Provincial
	Disposición	Municipal	Municipal	Provincial

Fuente: elaboración propia sobre la base de las constituciones provinciales, leyes orgánicas de municipalidades y leyes de administración financiera y tributaria.

6 La potestad tributaria de los municipios del Chubut sobre los ingresos brutos no alcanza a las actividades incluidas en el convenio multilateral

En la provincia de La Pampa, los tres tributos analizados (ingresos brutos, automotor e inmobiliario) se mantienen bajo jurisdicción provincial. La normativa provincial no transfiere a los municipios facultades para su determinación, recaudación ni disposición, lo que significa que los municipios no cuentan con potestad tributaria directa sobre estos recursos. La recaudación está a cargo de la Dirección General de Rentas del Gobierno de La Pampa, y su disposición también es provincial.

El esquema de coparticipación vigente en la provincia de La Pampa, regulado por la Ley N.º 1065, responde a un modelo de distribución participativa. En este marco, el gobierno provincial concentra la recaudación de los recursos tributarios y transfiere un porcentaje de dichos fondos a los municipios y comisiones de fomento. El 18% de la masa coparticipable se distribuye automáticamente entre estos gobiernos locales. La distribución secundaria se rige por un sistema mixto que combina criterios devolutivos y redistributivos. Entre los primeros se incluyen indicadores como la recaudación local de tributos y recursos no tributarios, la participación en el impuesto a los vehículos y las valuaciones fiscales del impuesto inmobiliario. Entre los segundos, se consideran variables asociadas a la necesidad fiscal, tales como la población y una porción distribuida en partes iguales. No obstante, el esquema mantiene un fuerte sesgo devolutivo, ya que dichos criterios representan el 75% del total asignado.

La provincia de Neuquén es un caso muy particular. Si bien el impuesto sobre los ingresos brutos es de jurisdicción provincial, los municipios tienen reconocida, en la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 53 (art. 66 incisos 1, y 12), la potestad de establecer tributos sobre automotores y propiedad inmobiliaria. Esto otorga, al menos

normativamente, una base de autonomía fiscal directa. Sin embargo, en la práctica, el gobierno provincial les fue quitando a los municipios la potestad sobre el impuesto inmobiliario a través de acuerdos particulares, reemplazando la fuente de financiamiento autónomo por coparticipación. Por lo tanto, el ejercicio efectivo de dichas potestades por parte de los municipios es inexistente.

El Régimen de Coparticipación de Recursos a Municipios (Ley N.º 2148) establece que el 15% de la masa de fondos coparticipables sea destinado a los municipios. Dentro de dicha masa se incluyen, entre otros, los ingresos provenientes del impuesto inmobiliario y del impuesto sobre los ingresos brutos. Este régimen se inscribe en un modelo participativo, con una distribución secundaria que articula criterios devolutivos (basados en la recaudación propia de cada municipio) y criterios redistributivos (como la población y otros indicadores de necesidad). Sin embargo, presenta una marcada orientación hacia la redistribución: solo el 10% de los fondos se distribuye en función de la recaudación de recursos tributarios de cada municipio, mientras que el resto responde a criterios compensatorios.

Al igual que en La Pampa, los municipios de Río Negro no poseen potestad tributaria directa sobre los impuestos inmobiliario, automotor, e ingresos brutos. La normativa provincial no delega estas facultades, por lo que la determinación, recaudación y disposición de dichos tributos está exclusivamente en manos de la provincia, a través de su Dirección General de Rentas.

Los recursos provenientes de los tributos recaudados por la provincia son transferidos a los municipios mediante un régimen de coparticipación establecido por la Ley N.º 1946. Su artículo 1º dispone que el 26,5% del total recaudado por los impuestos sobre los ingresos

brutos, automotor e inmobiliario debe destinarse a los municipios. Asimismo, el artículo 4° de la misma ley establece que este porcentaje debe ser liquidado según los índices determinados en una planilla anexa. Sin embargo, la normativa no desarrolla los criterios utilizados para elaborar dichos índices. En este sentido, el esquema de coparticipación puede definirse como participativo, ya que centraliza la recaudación en el gobierno provincial, pero la falta de transparencia sobre la fórmula de reparto impide identificar si los fondos se distribuyen en proporción a lo aportado (criterio devolutivo) o conforme a necesidades relativas (criterio redistributivo).

Chubut es el caso más claro de autonomía fiscal plena dentro de la Patagonia. La Ley de Corporaciones Municipales de la Provincia del Chubut (Ley XVI N.º 46) establece en el artículo 106 que los municipios dispondrán con carácter exclusivo de los recursos del impuesto inmobiliario, las patentes automotor y los ingresos brutos generados dentro del ámbito municipal, salvo los sujetos alcanzados por el Convenio Multilateral.

Al delegar la provincia la potestad sobre la determinación, recaudación y disposición de los tributos a los municipios, no existe coparticipación de dichos impuestos. Este esquema responde a un modelo de separación de fuentes, donde cada nivel de gobierno accede a tributos específicos. La autonomía fiscal municipal es, por lo tanto, efectiva, robusta y funcional.

La normativa vigente de la provincia de Santa Cruz delega a los municipios la potestad sobre el impuesto inmobiliario urbano y el impuesto automotor. Esta facultad se encuentra respaldada por el artículo 153 de la constitución provincial, el cual determina que las municipalidades podrán establecer por sí solas el impuesto al inmueble

ubicado dentro de su jurisdicción, y el artículo 77 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Provincial N.º 55), que identifica como recursos municipales tanto el impuesto inmobiliario sobre bienes raíces ubicados en el ejido municipal como las patentes de vehículos automotores. La provincia, por lo tanto, mantiene la potestad tributaria sobre el inmobiliario rural.

El impuesto sobre los ingresos brutos es de jurisdicción provincial y su recaudación está a cargo de la Agencia Santacruceña de Ingresos Públicos (ASIP). En virtud de lo establecido por la Ley N.º 1494, la provincia de Santa Cruz coparticipa el 40% de lo recaudado por este impuesto con las municipalidades y comisiones de fomento. De ese 40% se deduce un 20% para la conformación de un fondo especial que garantiza la intransferibilidad de la Caja de Previsión Social, por lo que el porcentaje efectivo de coparticipación que reciben los municipios es de 32%. La distribución secundaria presenta un diseño con clara orientación participativa redistributiva: del monto a coparticipar, el 83,15% se asigna en proporción a la población, el 11% se reparte en partes iguales entre los municipios (con excepción de Río Gallegos, Caleta Olivia, Pico Truncado y las comisiones de fomento), y el 5,85% se distribuye según la diferencia poblacional entre cada localidad y la capital provincial.

Al igual que en la provincia de Santa Cruz, en Tierra del Fuego la normativa vigente establece que los municipios tienen la potestad sobre el impuesto inmobiliario urbano y el impuesto automotor. Estas facultades están respaldadas por el artículo 165 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 236), que declara como recursos municipales ordinarios diversos impuestos y tasas, incluyendo la totalidad de lo recaudado por los impuestos a las patentes de automotor y el inmobiliario urbano.

Por su parte, el impuesto a los ingresos brutos continúa siendo de potestad provincial y es recaudado por la Agencia de Recaudación Fagueina (AREF). En cuanto a su distribución, la provincia coparticipa el 45% de lo recaudado por ingresos brutos a los municipios, bajo un esquema participativo y devolutivo. Este criterio se encuentra establecido en el artículo 4 de la Ley Provincial N.º 892, que dispone que los municipios percibirán en conjunto el 45% de la recaudación de los impuestos provinciales a los ingresos brutos y de sellos, y que dichos importes se distribuirán en forma proporcional a la participación de cada municipio sobre la recaudación municipal total.

Del análisis de los distintos casos provinciales presentados en la primera tabla se observa que, en todos aquellos en los que la determinación normativa del impuesto está a cargo de los municipios, la recaudación y la disposición de los fondos también son, en la práctica, de carácter municipal. La única excepción a esta regla es la provincia de Neuquén, en relación con el impuesto inmobiliario. Asimismo, en los casos en que la determinación del tributo corresponde a la provincia, tanto la recaudación como la disposición de los fondos también se encuentran bajo control provincial.

A partir del análisis comparativo entre las distintas provincias, es posible establecer el grado de autonomía fiscal de sus municipios. Para ello, se consideran tres criterios fundamentales:

1. El tipo de régimen de coparticipación secundaria, donde el modelo de separación de fuentes se identifica como el más favorable para la autonomía fiscal, ya que permite a los municipios recaudar y decidir libremente el destino de esos recursos. Le sigue el modelo participativo devolutivo, que, si bien concentra la recaudación en la provincia, reconoce en parte el esfuerzo fiscal local, lo cual permite que quien más recauda más recibe.

Finalmente, el modelo redistributivo limita la autonomía, ya que los fondos se asignan a discreción del gobierno provincial.

2. El porcentaje de coparticipación secundaria: a mayor porcentaje asignado a los municipios, mayor es su capacidad de decisión sobre los recursos disponibles y, por ende, mayor su autonomía fiscal.
3. La cantidad de impuestos efectivamente coparticipados: un menor número de tributos coparticipables puede indicar una mayor autonomía si se entiende que esos impuestos fueron directamente delegados a los municipios para su gestión y administración. Se toman en consideración los tres tributos provinciales previamente analizados: automotor, inmobiliario e ingresos brutos.

Sobre la base de estos criterios, se puede sintetizar el grado de autonomía fiscal municipal por provincia de la siguiente manera:

Tabla 8. Caracterización del grado de autonomía fiscal de los municipios de la región patagónica

Provincia	Régimen de coparticipación secundaria	% de coparticipación	Impuestos coparticipables	Autonomía fiscal
La Pampa	Participativo - Devolutivo	18%	Automotor, inmobiliario e ingresos brutos	MUY BAJA
Río Negro	Participativo	26,5%	Automotor, inmobiliario e ingresos brutos	MUY BAJA
Neuquén	Participativo - Redistributivo	15%	Inmobiliario e ingresos brutos	BAJA
Chubut	Separación de fuentes	No aplica	No aplica	ALTA
Santa Cruz	Participativo - Redistributivo	32%	Ingresos brutos	MEDIA
Tierra del Fuego AelIAS	Participativo - Devolutivo	45%	Ingresos brutos	MEDIA

Fuente: elaboración propia sobre la base de normativa provincial.

La tabla muestra que, en general, los municipios de las provincias analizadas tienen baja autonomía fiscal, ya que predominan los regímenes participativos y redistributivos, con todos o la mayoría de los tributos analizados (automotor, inmobiliario e ingresos brutos).

Las provincias de La Pampa y Río Negro no tienen delegación de facultades y predomina el régimen participativo/devolutivo para la coparticipación de impuestos provinciales. Tienen autonomía fiscal muy baja.

- La provincia del Neuquén es un caso particular: siendo reconocida la autonomía fiscal en inmobiliario y automotor, solo aplica en la práctica el automotor y la coparticipación tiene sesgos redistributivos. La autonomía fiscal es baja.
- Las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego tienen autonomía fiscal en inmobiliario y automotor y Santa Cruz se destaca con un 45% de coparticipación y un régimen devolutivo, lo que le da un nivel medio de autonomía.
- La provincia del Chubut aplica un modelo de separación de fuentes y, por lo tanto, no coparticipa impuestos, lo que otorga alta autonomía a sus municipios.

4. Análisis cualitativo de los presupuestos municipales de la Región Patagónica

En este apartado se realiza un análisis cualitativo de los presupuestos municipales de la Región Patagónica sobre la base de una muestra consistente en las capitales de cada provincia.

En términos generales, de las seis provincias agrupadas en dicha región, solo en dos de ellas coincide la capital administrativa con la

capital económica. Tanto Santa Rosa como Neuquén son las ciudades capitales y, a la vez, las más pobladas de sus respectivas provincias. En cambio, Viedma y Rawson son ciudades vinculadas al gobierno y administración de la provincia, por lo que quedan relegadas desde el punto de vista económico frente a Cipolletti, General Roca, Bariloche, Madryn, Trelew o Comodoro Rivadavia. Un caso particular es la provincia de Santa Cruz, donde aproximadamente la mitad de la población se asienta en la capital administrativa y un segundo núcleo importante de poblamiento es la región norte de la provincia, vinculada a la actividad petrolera. Asimismo, en Tierra del Fuego la ciudad más poblada es Río Grande, aunque muy similar en ese aspecto a la ciudad de Ushuaia, capital de la provincia y, con mucho menor población, Tolhuin y Puerto Argentino.

Sin embargo, a los fines del presente trabajo, las capitales revisten un interés especial. Desde el punto de vista institucional, se espera que la ciudad sede del gobierno provincial tenga un desarrollo diferenciado en lo que concierne a la gestión pública, no solo por su relevancia política sino también por la cantidad, disponibilidad y acceso a capacidades administrativas vinculadas a un nivel de gobierno superior.

Ante la imposibilidad de acceder al presupuesto del municipio de Río Gallegos, provincia de Santa Cruz, se analizará el presupuesto del municipio de Caleta Olivia, la segunda ciudad más poblada de la provincia. Por lo tanto, el análisis se centra en evaluar la calidad del presupuesto público en las ciudades de Santa Rosa, Viedma, Neuquén, Rawson, Caleta Olivia y Ushuaia a través de categorías que permitan medir la penetración de la técnica de presupuesto por programas bajo tres aspectos centrales:

1. Evidencias de procesos de S3P: la planificación presupuestaria potencia el buen uso de recursos, los consensos para la acción y la transparencia y legitimidad del gasto. Para la ejecución de dicha planificación se requiere de un sistema que vincule el planeamiento estratégico con el operativo y el presupuestario, al que se le da el nombre de S3P (sistema de planeamiento, programación y presupuestación). La evidencia de que existe ese proceso es la vinculación de los objetivos estratégicos (tanto institucionales como organizacionales) y operativos a la estructura y el proceso presupuestario a través, fundamentalmente, de indicadores explícitamente incluidos en la ordenanza presupuestaria.
2. Evidencias de estructura por programas: las categorías programáticas, como el programa, el subprograma, la actividad o el proyecto, reflejan presupuestariamente la ejecución de un proceso productivo de bienes o servicios, una unidad organizativa pública a cargo (y responsable) de dicho proceso y los gastos necesarios para su financiamiento. Por tanto, la evidencia más clara de un presupuesto por programas es la existencia de que una unidad ejecutora (típicamente una secretaría) tiene bajo su responsabilidad más de un programa (y, por lo tanto, debe discriminar la asignación financiera) y metas físicas vinculadas a un producto, actividad o proceso.
3. Evidencias de políticas de transparencia e información al ciudadano. La transparencia de las decisiones (tanto hacia adentro de la organización como hacia afuera de la misma) se encuentra íntimamente vinculada al desarrollo de un presu-

puesto por programas, ya que permite asociar el financiamiento del gasto a la provisión de bienes y servicios mensurables y, por tanto, comprobables. Asimismo, este tipo de organización del sistema de administración financiera permite potenciar el abanico de posibilidades de comunicación de la conducción política en un marco de legitimidad, donde es factible encauzar la participación ciudadana y alcanzar consensos entre las fuerzas políticas.

Estas tres dimensiones se evaluarán con una medición ordinal, que permita establecer un mapa del estado de desarrollo del presupuesto por programas, que, como se explicó anteriormente, tiene una correlación directa con la autonomía municipal como causa endógena. Los niveles de evaluación que se utilizan son:

- Alto: se encuentran claras evidencias de desarrollo cuali-cuantitativo de procesos vinculados a la categoría bajo evaluación.
- Medio: se encuentran evidencias, pero de forma aislada y con baja calidad de desarrollo de procesos vinculados a la categoría bajo evaluación.
- Bajo: no se encuentra evidencia del desarrollo de procesos vinculados a la categoría bajo evaluación.

A continuación, se exponen en cuadros resumen las evidencias encontradas, divididas por dimensión y categoría analítica y evaluadas utilizando los niveles de medición anteriormente citados.

Cuadro 2. Evidencias de un proceso de S3P
en los municipios seleccionados de la Región Patagónica

Se encuentran evidencias de:	Santa Rosa	Neuquén	Viedma	Rawson	Caleta Olivia	Ushuaia
Mensaje de elevación o anexos con políticas y objetivos presupuestarios mensurables	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Las metas físicas reflejan los objetivos del mensaje de elevación	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Referencias métricas con algún plan estratégico	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Referencias métricas con algún plan operativo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Referencias métricas con algún plan de trabajo	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: elaboración propia sobre la base de proyectos y ordenanzas de presupuesto 2024 de las ciudades de Santa Rosa, Neuquén, Viedma, Rawson, Caleta Olivia y Ushuaia.

En cuanto al S3P, no se han encontrado evidencias en los mensajes de elevación, ni en las planillas anexas al articulado, de que el presupuesto presentado al Concejo Deliberante haya sido producto de un proceso de planeamiento estratégico y su consecuente planificación operativa y presupuestaria. La ausencia de referencias a un plan estratégico o institucional es un rasgo común a todos los presupuestos analizados. Aun si así fuera, no hay vestigios de vinculación a una planificación operativa de las áreas del municipio, ni a un plan de trabajo, salvo para algunas áreas del municipio de Neuquén. No se encuentra documentación respaldatoria de cuál o cuáles fueron los parámetros de planificación presupuestaria, más allá de las variables nominales.

Cuadro 3. Evidencias de estructura por programas en los municipios seleccionados de la Región Patagónica

Se encuentran evidencias de:	Santa Rosa	Neuquén	Viedma	Rawson	Caleta Olivia	Ushuaia
Existen formalmente programas	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Hay más de un programa por cada unidad de ejecución	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Los programas/ actividades tienen indicador de meta física	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Los indicadores del programa son técnicamente aceptables	N/A	Bajo	N/A	N/A	N/A	N/A
Los indicadores del programa son de producto	N/A	Bajo	N/A	N/A	N/A	N/A
Los indicadores del programa son de nivel de actividad	N/A	Alto	N/A	N/A	N/A	N/A

N/A: no aplica.

Fuente: elaboración propia sobre la base de proyectos y ordenanzas de presupuesto 2024 de las ciudades de Santa Rosa, Neuquén, Viedma, Rawson, Caleta Olivia y Ushuaia.

En relación con el presupuesto por programas, no se han encontrado evidencias de que su estructura haya estado informada por algún criterio productivo. Simplemente, se asigna presupuesto a las áreas del gobierno, lo que configura un presupuesto “tradicional”. En algunos casos, como en el de la Municipalidad de Neuquén, se discrimina el presupuesto por “servicio administrativo” y “curso de acción” o “actividad/obra”, lo que se entiende es un proto-presupuesto por programas. A su vez, en un anexo aparte se expresan los objetivos y metas de cada curso de acción, actividad u obra, pero con pocos casos en los que se exponen indicadores cuantitativos. Sin lugar a dudas, en conclusión, el

municipio de Neuquén es el único caso de los analizados en los que se encuentran evidencias de un presupuesto por programas.

Cuadro 4. Evidencias de políticas de transparencia e información al ciudadano en los municipios seleccionados de la Región Patagónica

Se encuentran evidencias de:	Santa Rosa	Neuquén	Viedma	Rawson	Caleta Olivia	Ushuaia
La información referida a los normas, procesos y estructura presupuestaria se encuentra disponible para consulta del ciudadano	Medio	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio
El proyecto de ordenanza presupuestaria se encuentra disponible para consulta antes de su aprobación.	Medio	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Hay participación de organizaciones intermedias en la discusión presupuestaria	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
El presupuesto aprobado se encuentra disponible para consulta del ciudadano	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto	Medio
Hay disponible un “presupuesto para el ciudadano” fácilmente accesible y comprensible	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El documento de rendición de cuentas se encuentra disponible y es comprensible para consulta del ciudadano	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: elaboración propia sobre la base de proyectos y ordenanzas de presupuesto 2024 de las ciudades de Santa Rosa, Neuquén, Viedma, Rawson, Caleta Olivia y Ushuaia.

Salvo en el caso de sistemas de información legislativa bien desarrollados y organizados, con un acceso óptimo a las normas, se han encontrado débiles evidencias de políticas de transparencia, pero esta característica es general y no estrictamente aplicable para el aspecto fiscal y presupuestario. En algunos casos, como en el del municipio de Río Gallegos, provincia de Santa Cruz, se ha hecho infructuosa la búsqueda de información vinculada al presupuesto, e incluso acceder al digesto municipal. Nuevamente, como en las dimensiones anteriores, si bien dista mucho de ser un presupuesto ciudadano en los términos que se esperarían en el siglo XXI, el caso del municipio de Neuquén destaca tanto por el acceso como por la claridad y exhaustividad de su presupuesto.

Como se puede observar en el mapa, la calidad de la cultura presupuestaria a nivel municipal es extremadamente baja en la Región Patagónica. En términos generales, no se encuentran evidencias sustantivas del desarrollo de procesos de planificación ni de estructura presupuestaria, así como tampoco de políticas de transparencia, información y evaluación de la gestión pública.

5. Conclusiones

5.1. Marco socioeconómico y macrofiscal

En los últimos 30 años, la Región Patagónica ha transitado importantes cambios socioeconómicos en un contexto de transformación política, jurídica y económica de la Argentina.

Desde el punto de vista socioeconómico, la transformación fue radical. En ese aspecto acompañó al resto del país, pero con un impacto más pronunciado dado lo pequeño, en términos relativos, de la economía regional.

En muchas provincias con fuerte impronta ganadera, fundamentalmente ovina, la actividad languideció hasta prácticamente desaparecer. Al mismo tiempo, el turismo ha tenido un gran impulso, acompañado con mejor conectividad aérea y terrestre, comunicaciones y la interconexión eléctrica y gasífera con el resto del país gracias al efecto de la obra pública durante los primeros veinte años del nuevo milenio.

Al mismo tiempo, la crisis socioeconómica, producto de la privatización de YPF, afectó fuertemente a las ciudades productoras de Neuquén y Chubut en la década del 90, que se fueron recuperando con el impulso de la actividad extractiva privada desde finales de los 90 hasta nuestros días, incluso con algunas experiencias de desarrollo minero en las provincias de Santa Cruz, Río Negro y Neuquén.

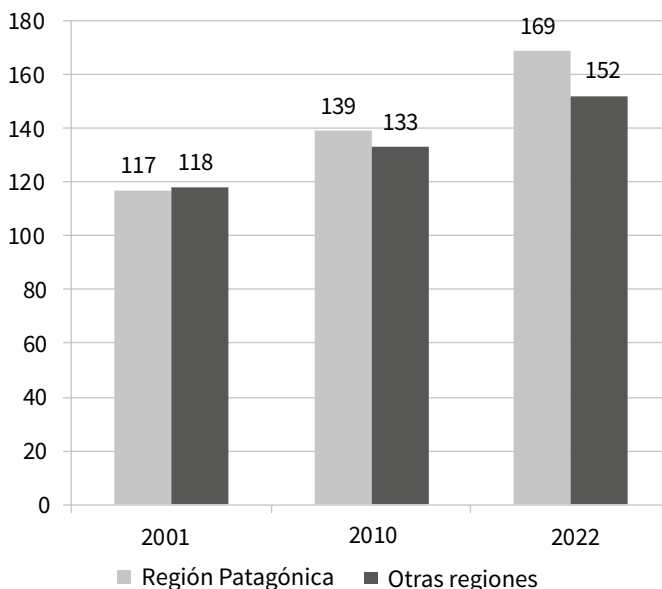
En la provincia de Tierra del Fuego, el régimen de promoción económica de los años 70, pero especialmente el subrégimen de promoción industrial a partir de los años 80, impactó particularmente en la consolidación y poblamiento de la provincia. En relación con el proceso de industrialización, también en la década del 80 comienza a operar la empresa Aluar en Puerto Madryn, lo que convirtió a esta localidad en una de las más pujantes de la provincia del Chubut.

La evidencia más notoria de estos cambios socioeconómicos fue el enorme crecimiento de la población de la región,⁷ aproximadamente

7 Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes forman parte integrante del territorio nacional argentino. Debido a que dichos territorios se encuentran sometidos a la ocupación ilegal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Argentina se vio impedida de llevar a cabo los censos de población en esa área. Estas islas pertenecen al departamento Islas del Atlántico Sur. Del departamento Antártida Argentina fueron censadas las bases antárticas permanentes que pertenecen a la República Argentina.

un 44% entre 2001 y 2022, lo cual ha superado largamente el promedio nacional (aproximadamente un 29%).

Gráfico 10. Índice de crecimiento poblacional
Base 100 del censo 1991⁸



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los censos nacionales de Población, Hogar y Vivienda de los años 1991, 2001, 2010 y 2022.

Este crecimiento no fue acompañado por la apropiación presupuestaria vinculada al financiamiento de los gobiernos locales, la cual se redujo un 6% por millón de habitantes medido en puntos de PBI. En cambio, el financiamiento local para el resto de las regiones se mantuvo relativamente constante.

⁸ Otras regiones se consolidan sin la CABA.

Tabla 9. Presupuesto local por millón de habitantes, medido en puntos de PBI

	2001	2010	2022
Región Patagónica	0,00134	0,00155	0,00126
Otras regiones	0,00079	0,00083	0,00077

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación y la base de datos de los censos nacionales de Población, Hogar y Vivienda de los años 2001, 2010 y 2022.

La tabla que antecede muestra dos realidades contrapuestas: por un lado, el financiamiento per cápita de los gobiernos locales de la región patagónica es de aproximadamente un 61% superior al resto del país para el año 2022. Esto se debe a una característica estructural de la región, cual es su baja densidad poblacional y el reducido tamaño de sus ciudades en términos relativos con el resto del país,⁹ lo que genera problemas de eficiencia en el gasto por la ausencia de economías de escala. Por otro lado, el crecimiento de los recursos se mantuvo por debajo del crecimiento poblacional, en una medida superior al del resto del país, que también disminuyó pero más moderadamente.

En cuanto a los cambios normativos que impactan en lo fiscal, la reforma del año 1994 implicó no solo el reconocimiento de la autonomía municipal en el artículo 123, sino también la provincialización de los recursos naturales (con su correlato en la apropiación provincial de las regalías petroleras, mineras e hidroeléctricas) por el artículo 124 y el

⁹ En el *ranking* de ciudades argentinas ordenadas por población, la ciudad de Neuquén figura en el vigésimo segundo lugar y la ciudad de Comodoro Rivadavia en el trigésimo primero, de acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogar y Vivienda del año 2022.

mandato constitucional de reformar el régimen de coparticipación de impuestos vigente por la cláusula transitoria sexta.

Justamente la ausencia de reforma en el régimen de coparticipación entre nación y provincias es uno de los condicionantes más relevantes al momento de evaluar las causas exógenas de la autonomía fiscal municipal.

5.2. La autonomía financiera, fiscal y presupuestaria

En ese contexto socioeconómico y macrofiscal, las evidencias de autonomía municipal recopiladas en el presente trabajo dan como resultado una evolución dispar, tanto entre las dimensiones analizadas (evolución de los recursos de jurisdicción propia, esquema fiscal y presupuesto por programas) como entre las provincias. Se pueden apreciar en el cuadro que se expone a continuación los hallazgos de esta investigación en las provincias y dimensiones analizadas:

Cuadro 5. Resumen de la evaluación de la autonomía financiera, económica y presupuestaria de los municipios de la Región Patagónica, por provincia y categoría de análisis

Provincia	Autonomía financiera	Autonomía fiscal	Cultura presupuestaria
La Pampa	Bajo	Muy bajo	Bajo
Neuquén	Medio	Bajo	Medio
Río Negro	Bajo	Muy bajo	Bajo
Chubut	Alto	Alto	Bajo
Santa Cruz	Bajo	Medio	Bajo
Tierra del Fuego, AeldAS	Bajo	Medio	Bajo

Fuente: elaboración propia.

En la dimensión de la autonomía financiera, se destaca el caso de Chubut en la consolidación de una estructura de financiamiento que permite solventar los gastos de personal con recursos de jurisdicción propia.

Asimismo, desde la dimensión de la autonomía fiscal, la provincia ha sabido mantener una acentuada descentralización, que pone en relieve la posibilidad fáctica de generalizar ese esquema en el resto de las provincias.

Sin embargo, hay que hacer notar que dicha descentralización es previa a la reforma de la Constitución nacional y, adicionalmente, la recaudación propia municipal se encuentra fuertemente condicionada por el impuesto a los ingresos brutos, el cual tiene efectos distorsivos, regresivos y anticompetitivos.

En el resto de las provincias patagónicas, las fuentes de financiamiento propio se canalizan a través de tasas, derechos y contribuciones con efectos netos negativos sobre el bienestar, la eficiencia y la equidad de las comunidades. Aun teniendo esos efectos perniciosos, la recaudación propia, en promedio, no alcanza a cubrir los gastos en personal de los municipios.

La consolidación de los esquemas de coparticipación provincial de impuestos puede paliar, en parte, las discrecionalidades en la asignación de recursos, pero claramente en perjuicio de la corresponsabilidad fiscal y de la autonomía municipal.

Desde el punto de vista presupuestario, la ciudad de Neuquén se ajusta adecuadamente a las prescripciones normativas de un “presupuesto por programas”.

Sin embargo, salvo el caso neuquino, el desarrollo de la cultura presupuestaria en los municipios seleccionados es, en la práctica,

nulo. No se encuentran evidencias de sistemas de planeamiento, programación y planificación presupuestaria orientados a resultados por parte del sector público municipal patagónico, lo cual genera un déficit muy agudo de transparencia y de legitimidad en la apropiación de recursos y en la ejecución del gasto público.

Dado que no hay, desde el punto de vista normativo o práctico, impedimentos para que los municipios de la región incorporen capacidades de planeamiento, programación y planificación presupuestaria, este déficit se constituye en una causa endógena de la baja autonomía fiscal.

Sin lugar a dudas, habiendo pasado 30 años de la reforma, los resultados son más bien pobres, si no claramente negativos. Ninguna de las provincias patagónicas ha mostrado avances significativos en las tres dimensiones. Ni la evolución socioeconómica de la región ni los cambios constitucionales y normativos han tenido un efecto positivo en términos de autonomía financiera, fiscal y presupuestaria.

En conclusión, la manda constitucional de asegurar la autonomía municipal en su aspecto financiero, económico y administrativo aun es una tarea pendiente, no solo por la falta de voluntad de las provincias para realizarla (en una tendencia centralizadora que emula al nivel federal de gobierno), sino también debido a la ausencia de iniciativa local para impulsarla endógenamente.

Referencias bibliográficas

- Ábalos, M. G. (2003). "El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994". *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(8), <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500801>.
- Álvarez Echagüe, J. M. (2005, abril). "La potestad tributaria a partir del concepto constitucional de autonomía". *Periódico Económico Tributario*, 322, 1. LA LEY S.A.E. e I. Recuperado de http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf050057-alvarez_echague-potestad_tributaria_partir_concepto.htm.

- Argentina (1994). *Constitución Nacional de la República Argentina*. Recuperado de: https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/institucional/constitucion_nacional_argentina.pdf.
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén (2023). Ordenanza 14.643 “Presupuesto Ejercicio 2024”.
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Rosa (2024). Ordenanza 7.023/24 “Presupuesto Ejercicio 2024”.
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Ushuaia (2023). Ordenanza 6.272/23 “Presupuesto Ejercicio 2024”.
- Difalco, D. R. (2010). “La autonomía municipal”. *Anales de la Universidad Nacional de La Plata*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva serie (40 2009/2010), https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/21012/Documento_completo.pdf?sequence=1.
- Gasseuy, Nayla (2016). “Administración y presupuesto municipal”. En E. Arraiza et al. (eds.), *Manual de gestión municipal*, 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gobierno de la Provincia de La Pampa (2023). Decreto N.º 4.683/2023. Reglamentación parcial de la Ley N.º 1.065 (coparticipación municipal). Boletín Oficial de La Pampa.
- Goñi, M. J. (2020). “La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario”. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, 17(50), 060, <https://doi.org/10.24215/25916386e060>.
- Honorable Concejo Deliberante de Caleta Olivia (2023). Ordenanza 6665/23 “Presupuesto Ejercicio 2024”.
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Rawson (2023). Ordenanza 8.834/23 “Presupuesto Ejercicio 2024”.
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Viedma (2023). Proyecto de Ordenanza “Presupuesto Ejercicio 2024”.
- Legislatura de la Provincia de La Pampa (1988). Ley N.º 1.065: Establece Sistema de Coparticipación de Municipalidades y Comisiones de Fomento. Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa, N.º 1747.

LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL A 30 AÑOS DE LA REFORMA...

- Legislatura de la Provincia de Río Negro (1989). Ley N.º 2.353: Ley Orgánica Municipal. Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro.
- Legislatura de la Provincia de La Pampa (1994). Ley N.º 1.597: Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento. Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa.
- Legislatura de la Provincia de Río Negro (2010). Ley N.º 1.946. Coparticipación de impuestos: distribución por porcentajes del producido y asignación a los municipios. Boletín Oficial de Río Negro.
- Legislatura de la Provincia de Santa Cruz (1982). Ley N.º 1.494. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz, 11 de enero de 1983.
- Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1984). Ley N.º 236: Ley Orgánica de Municipalidades. Boletín Oficial de la Provincia de Tierra del Fuego.
- Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego (2012). Ley N.º 892: Municipio de Tolhuin: Transformación. Boletín Oficial de la Provincia de Tierra del Fuego.
- Legislatura de la Provincia del Chubut (1988). Ley XVI N.º 46: Ley de Corporaciones Municipales (ex Ley 3098). Boletín Oficial de la Provincia del Chubut.
- Legislatura de la Provincia del Neuquén (1958). Ley N.º 53: Régimen Municipal. Boletín Oficial de la Provincia del Neuquén.
- Legislatura de la Provincia del Neuquén (1995). Ley N.º 2.148: Régimen para la coparticipación de recursos a municipios. Boletín Oficial de la Provincia del Neuquén.
- Ley Orgánica de las Municipalidades, Ley N.º 55 (1958). Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz.
- Mazio, F. I. (2018). “El federalismo y la autonomía municipal: una mirada a partir del llamado ‘Consenso Fiscal’”. *Pensar en Derecho*, a. 7, no. 12. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Departamento de Publicaciones [consultado: 25/10/2024]. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/12/el-federalismo-y-la-autonomia-municipal.pdf>.
- Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires (2001). *La autonomía de los municipios argentinos*. Cuadernos de Economía, N° 56, <https://estudioeconomicos.ec.gba.gov.ar/cuadernos/cuaderno56.pdf>.

Provincia de Chubut (2010). Constitución de la Provincia de Chubut. Boletín Oficial de la Provincia de Chubut.

Provincia de La Pampa (1994). Constitución de la Provincia de La Pampa. Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa.

Provincia de Neuquén (2006). Constitución de la Provincia de Neuquén. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz.

Provincia de Río Negro (1988). Constitución de la Provincia de Río Negro. Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro.

Provincia de Santa Cruz (1998). Constitución de la Provincia de Santa Cruz. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991). Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. Boletín Oficial de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur.

Autonomía municipal para robustecer el federalismo



Enzo S. Paoletta¹

1. Introducción

1.1. Los gobiernos locales hoy

Una obra de estas características requiere en su inicio resolver y responder algunas preguntas esenciales, para poder luego avanzar a paso firme sobre cuestiones de mayor complejidad, y también más polémicas o de menor consenso. Al inicio de este libro, en el primer capítulo, ya se desentrañaron algunos aspectos relevantes de la realidad municipal. Para mantener una línea similar, en este capítulo es necesario hacernos otras preguntas a modo de guía. ¿Qué tan relevantes son hoy los gobiernos locales? ¿Qué lugar ocupa en Argentina la toma de decisiones de las dirigencias locales? ¿Tienen posibi-

1 Licenciado en Ciencias Políticas con orientación en Procesos Políticos (UCA). Realizó cursos de especialización en Fortalecimiento Municipal (UCA) y Organización y Métodos (Escola Brasileira de Administração Pública y de Empresas, Instituto Getulio Vargas). Se desempeña como profesor y director en el colegio Santo Domingo en la Sierra.

lidades de incidir en el desarrollo del país? Si las respuestas fueran, respectivamente, **poco, ninguno y no**, carecería de sentido proseguir hacia cualquier objetivo o meta: estaríamos en el campo del idealismo nostálgico del municipalismo y la política local. Creemos, por el contrario, que los gobiernos locales son artífices relevantes y están llamados a ser protagonistas en el necesario y urgente desarrollo económico nacional, situación que también se puede visualizar en otros países latinoamericanos.

Como los demás niveles gubernamentales de Argentina, los gobiernos locales son sobrevivientes de las distintas crisis económicas que se dieron en el país a lo largo de la historia. Pero a diferencia de otros estratos del Estado, los municipios parecen tener su función de memoria histórica más entrenada y efectiva. Esto porque sus dirigentes, más cercanos y vinculados al territorio y los ciudadanos, logran tener un registro más inmediato de la efectividad, la inviabilidad o el fracaso de las políticas públicas. Es decir, son más conscientes de cuáles son las acciones que pueden llevar nuevamente al fracaso. Y complementariamente, visibilizan con mayor claridad cuáles pueden ser las decisiones y posibles políticas públicas para un crecimiento sólido, anclado a los intereses de la comunidad. Claro que esto último —el protagonismo real y relevante de los gobiernos y la dirigencia local— es una proposición que debe respaldarse con argumentos, y este será uno de los objetivos de esta parte del libro.

Continuando con la serie de interrogantes y problemáticas que debemos responder y resolver, es importante indagar también, en esta instancia, la pregunta sobre el poder y la toma de decisiones en el ámbito de la política municipal. ¿Quiénes están realmente al frente de la conducción política de las ciudades argentinas? ¿Son solo las autori-

dades gubernamentalmente visibles y democráticamente elegidas, o participan además en la conducción, indirectamente, otros protagonistas e instituciones? Sostenemos en este aspecto la vigencia del concepto de **elites dirigentes**, por lo que es valioso aquí repasar algunos conceptos y miradas —aunque desde la teoría— antes de avanzar en este capítulo.

Para José Luis de Imaz, una elite es aquel grupo de individuos que “... concertadamente conduzca a la comunidad y la dirija en vista a la obtención de determinados fines, al alcance de ciertos logros, y se rija por marcos normativos más o menos similares.” (De Imaz, 1964: 236). Para este autor, que logró en sus investigaciones interpretar en profundidad el gen cultural argentino, “[h]ay algunas razones que impulsan, en el caso argentino, a hablar de los que mandan, en vez de la elite dirigente...”, y estas razones “... surgen de la realidad del país, y no de prejuicio alguno con respecto al hecho elitista” (De Imaz, 1964: 236).

Luego de caracterizar a la clase política —en general— como “... coherente y unida en torno a objetivos y un orden valorativo común” (De Imaz, 1964: 236), afirma que esto se dio con poca frecuencia en la historia argentina, aunque hay siempre un “elenco político”, formado por una “... elite político-administrativa y por los planos medios del poder” (De Imaz, 1964: 236). Ese elenco político lo conforman generalmente, en el caso de las ciudades, los siguientes subgrupos: empresarios, entidades rurales, iglesias y organizaciones religiosas, otras instituciones del tercer sector, universidades, políticos profesionales, dirigentes sindicales y fuerzas armadas.

Para centrarnos en el plano de la ciudad, y haciendo directa alusión a la comunidad local, es interesante recurrir a Gino Germani, que la caracteriza como “... la esfera que tradicionalmente ha sido indicada por los políticos prácticos y por los científicos como la base de

la democracia” (Germani, 1968: 316). Este nivel de comunidad facilita el estudio e investigación de la vida política de la ciudad, y esa sensación de cercanía es destacada por Germani por el nivel de participación que permite: “El ejercicio de los derechos políticos en el ámbito más restringido de esta comunidad se presenta como una oportunidad mucho más concreta y cercana para la mayoría de la gente” (Germani, 1968: 316).

En paralelo a los enfoques de Germani y De Imaz, para el abordaje de una elite local no debería dejarse a un lado el concepto de clase dirigente de Robert Dahl y quienes adhieren a la teoría pluralista de las élites. Esta hace referencia a una pluralidad de grupos influyentes y de élites sociales, cada uno de los cuales ejerce su influencia en determinados sectores específicos, lo que impide que exista en realidad una única élite del poder. Estos teóricos “democrático-pluralistas” han pretendido siempre que la realidad del poder en las sociedades occidentales no responde a un esquema unitario de una élite de poder que parece controlarlo todo, sino a una mirada de constelación de poderes, o federativa.

Será importante tener lo anterior en cuenta cuando se haga referencia al gobierno municipal: entenderemos que nos referimos a intendentes y concejos deliberantes, pero hay que interpretar además que, en la toma de decisiones, en muchas comunidades, está el consenso/aceptación de otros protagonistas trascendentes de la vida municipal, que se conforman en elites locales; o, al decir de De Imaz, “**los que mandan**”.

No estaba muy lejos De Imaz del más actual concepto de **gobernanza**, que desarrollaremos más adelante en este capítulo cuando hagamos referencia al papel del sector privado y el tercer sector en la toma de decisiones.

2. El municipio como gobierno local con características propias, republicano y democrático

2.1. El gobierno de las ciudades en la historia argentina

Las ciudades y sus gobiernos, en Argentina, pasaron por distintas etapas con características y contextos llamativamente disímiles. Algunas de esas etapas fueron de apogeo y poder; otras, de silencioso segundo plano, incluso tratándose, en algunos casos, de capitales de provincias. Es necesario ir hacia las raíces de la génesis de nuestras ciudades en la colonia española, aunque sea de manera abreviada, para generar una base histórica que nos ayude a comprender la actualidad. Aunque no sea esta una obra con objetivos historiográficos, se hace necesario lo anterior para fundamentar el protagonismo que pretendemos darles a las ciudades y sus gobiernos.

Como gran parte de la bibliografía histórica refleja, culminada la Revolución de Mayo, los cabildos pasaron a tener un marcado protagonismo en el acontecer político del Río de la Plata, incluso con algunos prototipos de constitución que les otorgaban poderes concretos y generales. Es el caso de los cabildos, que se habían transformado en legislaturas provinciales, aunque fueron abolidos en 1821 por una ley de la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires. Hubo que esperar 31 años para que “la legalidad” de los gobiernos municipales fuera restablecida: “... en 1852 con el Decreto del Director Provisional de la Confederación Argentina y en 1853 con la sanción de la Constitución Argentina” (Madueño Lahoz et al., 2022: 166).

Pero ¿qué había pasado en la época colonial? El historiador José María Rosa, que investigó en profundidad el municipio de la época colonial, sostiene que hubo una notoria presencia de autonomía en el

accionar de las ciudades: “... la formación de ciudades y nuevas localidades de población se desarrolló a través de una dinámica con altos niveles de autonomía en relación a la capitulación originaria de los adelantados y el poder de la monarquía” (Madueño Lahoz et al., 2022: 171). En ese sentido, Madueño Lahoz explica que “... gran parte de las ciudades, futuros Municipios, tendrían su génesis en la acción de las gentes arraigadas en el nuevo mundo y cuya forma de actuar prescindía en varios aspectos, tanto del mandato directo o de la posibilidad de aplicar el modelo centralizado de la legislación de Indias, como, asimismo, de las tradiciones romanas.” (Madueño Lahoz et al., 2022: 171).

Las ciudades argentinas no fueron fundadas por asiento de Adelantado con gente traída directamente desde España. Con ese formato solo tuvo su origen Asunción del Paraguay, fundada en 1537. Las primeras ciudades del actual territorio argentino se fundaron por vía de colonia, es decir, por desdoblamiento de otra ciudad indiana.

2.1.1. Las “extensas” competencias gubernamentales y sus límites

El profuso desarrollo investigativo de Madueño Lahoz, Gamboa y Ruiz de la Rosa sobre los primeros gobiernos locales rioplatenses aporta una valiosa y abundante fuente informativa, compilada en “Los antecedentes históricos del municipio argentino”. Este trabajo evidencia que los cabildos, a diferencia de los municipios actuales, ostentaban una “... gran cantidad de competencias fundamentales en diversos temas, por ejemplo, militar, educación, seguridad, sanidad, fomento u ornato de la ciudad. Asimismo, gestionaban justicia y tenían atribuciones de regimiento, en pos de administrar, ordenar, formar y disciplinar la vida comunitaria” (Madueño Lahoz et al., 2022: 171). Todas esas competencias fueron las que generaron la denominación “Cabildos de Justicia y Regimiento”, ya que tenían además la posibilidad y mandato

de convocar a cabildos abiertos especiales en caso de peligro para el régimen, los cuales podían emplazar tropas, cobrar tributos y, en algunos casos particulares, hasta deponer gobernadores.

Puede observarse, entonces, que en el origen de la fundación de los cabildos hay amplias y diversas competencias, que con el paso del tiempo y el transcurrir de la historia se irían delegando —gran parte de ellas— en los gobiernos provinciales y en el nacional.

Para lograr una interpretación más realista de esta etapa, Madueño Lahoz sostiene que “... pese a tener grandes facultades, estos gobiernos eran parte de una lógica de formulación del poder colonial en manos de España o por lo menos, eso es lo que se intentaría desde el poder central” (Madueño Lahoz et al., 2022: 172). Por lo tanto, el límite a esos poderes y facultades era la propia metrópoli, que disponía en última instancia de capacidad de veto y era quien definía “... la estrategia para la toma de decisiones administrativas que quedaban, en general, enmarcadas en una lógica exógena de acumulación de poder” (Madueño Lahoz et al., 2022: 172).

Como ejemplo de lo anterior, puede determinarse que los temas de política económica, y los de política interna e internacional, por razones lógicas, se canalizaban hacia Europa, para que desde allí se dispusieran las facultades y el poder de mando sobre los territorios coloniales.

Madueño Lahoz coincide aquí con el historiador José María Rosa en que el intento de imponer un esquema municipal centralizado en América aplicó en muchos casos “... más como un paquete de leyes, que como una posibilidad concreta de la monarquía de controlar el desarrollo político de las Indias” (Madueño Lahoz et al., 2022: 172).

Ese gobierno local situado históricamente, con tantas potestades originarias, es el modelo que sirve de argumento de peso utilizado por distintos historiadores para defender la “autonomía” municipal y

ubicarla antes de la aparición de las provincias. Entre estos historiadores se encuentra José María Rosa (1958), que vincula la formación de las ciudades y pueblos a una acción implementada por las “gentes” y sus líderes, y no por los funcionarios reales. Las “gentes” y sus representantes propios de América, denominados “caudillos”, son los principales artífices de la fundación de las ciudades, plaza de los futuros municipios y provincias.

Es interesante y revelador repasar de qué manera se fue generando en las ciudades esa sensación de posibilidad y libertad en la toma de decisiones en ámbitos cada vez más amplios y distintos. Como destaca Madueño Lahoz, las capitulaciones y primeras ciudades coloniales del Río de la Plata no fueron pensadas como medios autónomos de gestión de intereses locales, sino como “... piezas de la formulación del poder del centro metropolitano” (Madueño Lahoz et al., 2022: 173).

Para entender todo el proceso que se va dando desde la época de la conquista española, es indispensable no apartarse de la línea cronológica respectiva, ya que cada suceso, en Europa o en América, tiene una connotación y efecto sobre la esfera de poder local de cada ciudad. Antes de hacer ese repaso, y siguiendo a Madueño Lahoz, debe tenerse en cuenta que:

- Hasta mitad del siglo XVIII, las facultades locales tenían un límite, dado por el potencial poder de veto de España.
- No es “autonomía” la palabra más adecuada para definir la condición originaria del poder político de estas ciudades.
- Desde la fundación y con el paso del tiempo, estos gobiernos locales oficiaron como ámbitos para la canalización de las demandas de cada comunidad.

- La ruptura con el poder central metropolitano en épocas de la revolución llevó a la reconfiguración del gobierno local como un ámbito con intereses y agendas propias, generalmente circunscriptas al radio de las ciudades y campañas.
- La consolidación del poder político propio de los territorios anteriormente coloniales, y su transformación como centros de autogobierno y administración, fue percibida como un ámbito que desafiaba al poder central.
- Inicialmente serían los funcionarios de España los encargados de poner límites al poder de las ciudades. Luego, “... y con el transcurso de los acontecimientos, serían los grupos de poder de la burguesía comercial bonaerense los detractores de la posibilidad de desarrollo y consolidación de las ciudades por fuera del esquema pergeñado por los porteños” (Madueño Lahoz et al., 2022: 173).

2.1.2. Evolución y transformación de los poderes locales antes de la Independencia

Como observamos en los apartados anteriores, los trabajos realizados por historiadores e investigadores permiten conocer los vaivenes acontecidos durante el desarrollo de los gobiernos de las ciudades hispánicas del territorio rioplatense. Entre los hechos relevantes en la evolución de los poderes locales en las ciudades del actual territorio argentino, es importante mencionar y destacar los siguientes:

- **Los cabildos:** el origen de los cabildos está directamente relacionado con la llegada de la población europea y el asentamiento de las primeras ciudades y pueblos. Sostiene Losa (citado en Recalde, 2008) que la acepción del término cabildo en nuestro

territorio es equivalente a la fundación de ciudades, más específicamente a la “cabeza de la ciudad”, que tiene funciones judiciales (Cabildo de Justicia) y funciones de policía (Cabildo de justicia y regimiento), con personal perpetuo que obtenía títulos reales vitalicios y electivos. Era el rey el que autorizaba la fundación de ciudades y la instauración en ellas, en el mismo acto realizado por el fundador, de los cabildos. En el inicio de la colonización, la población del territorio nacional giró en torno a la fundación de la estructura institucional Cabildo, que era el gobierno representante de España en el territorio nacional y en el cual participaban los funcionarios nombrados generalmente por la Corona y un conjunto de criollos con acceso a la propiedad o comerciantes. El Cabildo contó con una extensa lista de funcionarios y de competencias en un esquema político que no había desarrollado aún la separación de los diferentes niveles del gobierno actual (Madueño Lahoz et al., 2022: 174).

- **Consecuencias de las reformas borbónicas:** en esta etapa, el poder central español ejerció sus facultades sobre los gobiernos locales americanos. Puede considerarse esto un antecedente de las justificaciones “... de los posteriores gobernadores de Buenos Aires para considerar como propia la facultad para organizar los Municipios bajo su jurisdicción y mando” (Madueño Lahoz et al., 2022: 173).
- **Impacto de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782:** los Borbones implantaron en América el título de Intendente, que no pertenecía a la tradición administrativa española, sino que era una creación francesa. Esto se da en el contexto de creación de las nuevas estructuras políticas americanas, que buscan dar a

España un mayor poder sobre la administración colonial para defenderse del avance de otras potencias. El nuevo esquema administrativo buscó terminar con parte del poder que habían adquirido las ciudades y gobiernos americanos vinculados a los cabildos. Los intendentes ejercían su poder sobre amplios territorios y tenían importantes atribuciones en las cuatro ramas del gobierno: policía, justicia, hacienda y guerra.

2.1.3. Evolución y transformación de los poderes locales desde la Independencia

El poder de los cabildos en la época independiente entra en un camino sinuoso e impredecible. Luego de la Revolución de Mayo, los cabildos no desaparecen, sino que cumplen funciones esenciales en la consolidación del gobierno nacional por lo menos desde tres puntos de vista (Madueño Lahoz et al., 2022: 175):

a. **Funciones políticas (desde 1810 a 1821):** la circular del Cabildo de Buenos Aires de 1810 indicaba que los diputados del interior debían declararse en cabildo abierto y que el virrey debía dejar el mando al gobierno del Cabildo. En estos ámbitos reposaba el gobierno de las colonias y, por eso, gran parte de las acciones y medidas tendría cabida dentro de esta institución.

b. **Las ciudades son las cabeceras de las futuras provincias:** la estructura del Cabildo ofició como puntapié inicial para la creación y población de las ciudades americanas a partir de las cuales se estructura la regionalización provincial. Desde esa institución se desarrollan las ciudades, luego las campañas y la ocupación territorial en su totalidad. Sobre este espacio se implementaron las actividades económicas que caracterizaron cada ciudad y re-

gión y que terminaron de dar origen a la división territorial de las provincias. La “provincia”, hacia 1810, era una subdivisión del Virreinato que tras la reforma de la ley de intendencias se denominaron (y tal cual lleva el nombre de la norma) como “Intendencia”.

c. **Centros de la agenda política e institucional:** en torno a los cabildos se desarrollaron gran cantidad de los debates que protagonizará la Nación durante décadas. Este punto se refiere a las discusiones sobre quién controlaría las potestades políticas una vez caída la monarquía, o al debate entre unitarios y federales, o a la puja entre el puerto y el interior. Para ser más precisos, el vacío de poder que produjo la ocupación napoleónica en España al derrocar a Fernando VII generó debates hacia el seno de las colonias acerca de sobre quién recaería la soberanía perdida momentáneamente por la monarquía derrocada. Una vez que la soberanía fue retomada por las colonias, era en el Cabildo donde se depositaba dicha potestad. Ahora bien, el debate que siguió a la caída de la monarquía fue qué Cabildo era el depositario de dicha soberanía, si el de Buenos Aires o los del interior, y con el paso de los años el debate se tornaría hacia posiciones que defendieron la formación de un Estado centralizado u otro federal o la de un Estado de unitarios o de federales. Producido el movimiento revolucionario emancipador de 1810, los cabildos no solo siguieron subsistiendo, sino que asumieron un rol protagónico de corte netamente político en la vida nacional.

- El poder del cabildo de Buenos Aires: el papel preponderante en aquellas horas fundantes de la argentinidad estuvo reservado al Cabildo de Buenos Aires (Hernández, 2003): de

allí partió la famosa circular del 27 de mayo de 1810, que indicaba que los diputados del interior debían elegirse en cabildo abierto; en 1811, cuando el Triunvirato desconoció a la Junta Conservadora y rechazó su Estatuto, lo sometió a consideración de dicho Cabildo; en 1812, tuvo hasta facultades para aprobar los diplomas de los diputados de las provincias; en 1820, a la caída de Rondeau, asumió el gobierno (Madueño Lahoz et al., 2022: 175).

- Eliminación de los cabildos: en los primeros años de la Independencia, en un contexto de inestabilidad y guerra, los cabildos no solo sobrevivían, sino que actuaban como legislaturas provinciales, lo cual demostraba un fuerte poder representativo y solidez institucional. Pero, como se mencionó anteriormente, a pesar de este enorme aporte a la formación de nuestro federalismo y al nacimiento de la patria, sufrirían un rudo golpe en 1821 por la ley del 24 de diciembre, sancionada por la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires (Madueño Lahoz et al., 2022: 176). Esa decisión, de inspiración rivadaviana, unitaria y centralista, dispuso la supresión de los cabildos. La normativa, también inspirada en el centralismo francés de esa época, se detiene luego en las funciones y jurisprudencia del ámbito judicial.

Esta normativa bonaerense fue imitada por las otras provincias, que sucesivamente suprimieron sus respectivos cabildos en un proceso que terminó en 1833, en Santa Fe. Solo hubo una excepción en este reemplazo de los gobiernos locales por los provinciales, y fue el de la ciudad de Orán en Salta (Madueño Lahoz et al., 2022: 176).

2.1.4. Impacto de la sanción de la Constitución nacional

El restablecimiento del régimen municipal se encuentra en el artículo 5° de la Constitución nacional de 1853. Entre las condiciones fijadas en ese artículo a las provincias para el goce y ejercicio de sus instituciones está la de asegurar el “régimen municipal”. Destaca Antonio María Hernández, en su prolífica investigación sobre derecho municipal, que la frase “asegurar el régimen municipal” no figuraba en el proyecto de Alberdi y fue gestionada por el constituyente representante de la provincia de Córdoba, Juan del Campillo. Como en otros temas importantes, no hubo discusión y se aprobó directamente (Hernández, 2003: 109).

En el artículo 5° de la Constitución nacional reside para Hernández el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal: “Creemos que se ha establecido una triple gradación institucional en el Estado federal entre gobierno federal, provincias y municipios” (Hernández, 2003: 109). Este origen constitucional del gobierno local significa que “... las provincias no pueden desconocerlo según imperativo del artículo 5 (...) y, en consecuencia, es la base de las instituciones argentinas” (Hernández, 2003: 118). Hernández concuerda con Bidart Campos en que dicho origen constitucional excluye la posición de que los municipios sean poderes delegados por las provincias. Esta cuestión asume singular relieve y se vincula no solo con la naturaleza del municipio, sino también con otros aspectos, como el poder tributario o el poder de policía. La incorporación del texto “asegurar el régimen municipal”, gestada por Juan del Campillo, da lugar a esta interpretación: “... de más está decir que en función de este artículo 5° invocamos el carácter originario de ambos poderes, oponiéndonos a quienes defienden el carácter delegado de ellos”, destaca Hernández (Hernández, 2003: 119).

2.2. La actualidad de la autonomía municipal. El caso de la provincia de Buenos Aires

Luego del repaso histórico, se buscará en este apartado hacer un salto a la actualidad y una síntesis a los antecedentes más inmediatos. En los últimos años fue creciendo de manera constante el consenso académico sobre la imperiosa necesidad de implementar en todo sentido la autonomía municipal. El consenso en el ámbito político, sin embargo, es mucho menor, especialmente a nivel provincial —territorio bonaerense— y nacional. Esto último se basa en la puja por los recursos generados en los territorios.

Para ser coherente con la intención de dotar de mayores herramientas a los gobiernos locales, y llegar en ese camino a una autonomía verdadera que les permita ser protagonistas del desarrollo, es necesario reconocer las actuales limitaciones y de qué manera es conveniente ampliar los poderes buscados.

Como se ha detallado en otros capítulos de esta obra, en Argentina no hay una situación homogénea. Mientras que en algunas provincias los municipios ya gozan de amplias posibilidades normativas y económicas para ejercer su autonomía, en otras, el camino aún no ha iniciado. En el medio, hay un abanico de situaciones.

Nos detendremos en este apartado en observar la situación de los municipios de la provincia de Buenos Aires. Encontramos en territorio bonaerense ciudades con historia, sólidas económicamente, con clases dirigentes comprometidas pero que, sin embargo, están en la retaguardia con respecto a la autonomía municipal. Es que los distintos poderes políticos que gobernaron la provincia desde 1994 a la fecha no han accedido a reglamentar en las normativas provinciales el artículo 123 de la Constitución nacional.

Como ya se indicó en los capítulos previos, el artículo 123 de la CN establece: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

A partir de la reforma de 1994, las provincias empiezan a tener la posibilidad de incluir en sus constituciones la autonomía municipal, y los municipios —en condiciones de acceder a ella según los requisitos establecidos por cada provincia— pudieron formular sus cartas orgánicas. Pero los municipios de la provincia de Buenos Aires quedaron en cierta desventaja con respecto a la mayoría de las provincias, ya que el gobierno bonaerense no adoptó la autonomía como una característica propia de sus municipios, y no la incluyó en su constitución renovada. Lo mismo ocurre en Mendoza y Santa Fe, que tampoco incluyeron en sus constituciones la autonomía ni la reglamentaron.

Hay que aclarar que “normativizar” la autonomía es necesario, ya que, como observamos, no hay un claro proceso histórico *per se* que finalice en que los gobiernos locales argentinos tengan más poder. La autonomía de los municipios se ve limitada por la falta de reconocimiento en el ámbito político de sus poderes originarios o reservados, a diferencia de las provincias, que son las fundantes del Estado nacional. Como vimos, esto último no ocurre en el ámbito académico, donde son varios los teóricos que reconocen estos poderes originarios, aunque esto no es suficiente para equilibrar la balanza.

Para Victoria Lorences, los municipios bonaerenses se perjudican al no tener la autonomía formalizada en una norma. Buenos Aires se rige con una misma línea histórica: su primera Ley Orgánica Municipal (1854) habla de autarquía, que podría ser considerada como lo

suficientemente amplia. En la misma línea va la reforma de 1873. Y así avanzó la historia de los gobiernos locales bonaerenses, sin una evolución visible, hasta que la reforma de la CN de 1994 dio la posibilidad de dar un giro, aunque esto nunca ocurrió.

Incluso se dejó en claro que la autonomía no avanzaría en territorio bonaerense: en el artículo 190 de la Constitución provincial de 1994, la provincia establece que “[l]a administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad”. Se habla de administración, no de gobierno.

Podemos comenzar a hablar aquí, para dejar conceptualmente demarcada esta situación, de **autonomía plena** o **autonomía semiplena**. ¿Qué se debe entender por autonomía plena y semiplena? Destaca Andrea Mensa: “Las provincias, al dictar sus Constituciones y organizar el régimen municipal al que están obligadas asegurar no tienen prefijado un modelo único, pudiendo consagrar el criterio de la autonomía plena, si los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza esa atribución” (Mensa, 2007: 35). Es decir: “Cuando la Constitución define el alcance y contenido de la autonomía, no quiere decir que todos los municipios deben gozar del mismo status jurídico” (Mensa, 2007: 35). Corresponderá a cada provincia encuadrar las comunidades locales dentro de los parámetros señalados, es decir, podrán existir municipios con autonomía plena (las cuatro atribuciones: política, administrativa, financiera, institucional/autonormatividad constituyente) y existirán otros con autonomía semiplena (carecen de la atribución institucional/autonormatividad constituyente).

Para cerrar este apartado, es importante mencionar que este escenario genera muchas veces confusión en cuanto a lo jurisdiccio-

nal: hay superposiciones normativas que dan origen a un problema propio del federalismo. Es común en distintos contextos preguntarse: ¿cuál es la norma que aplica?, ¿quién tiene, por ejemplo, la competencia en defensa del consumidor? Son los gobiernos provinciales, a través de sus leyes, quienes deberían llevar claridad a esta delimitación de potestades.

2.3. Intendentes y concejos deliberantes. La proximidad con los vecinos y el papel de la transparencia de gestión en los gobiernos locales

Argentina cuenta con un escenario mayoritariamente homogéneo con respecto a las instituciones de gobierno encargadas de las gestiones locales. La mayor parte de las constituciones provinciales establecen que los municipios cuenten con un poder (o departamento) ejecutivo encabezado por un intendente y por un poder legislativo compuesto por un concejo deliberante o concejo municipal. Como se observará más adelante, constituyen una excepción las denominadas comunas o comisiones de fomento, es decir, centros menores de población, que cuentan en general con un único poder.

La Ley Nacional N.º 19.945 establece que los ciudadanos argentinos electores son quienes tienen la responsabilidad de elegir a los intendentes, concejales o representantes que asumirán funciones en los distintos cuerpos de gobierno locales que hay en nuestro país. Aunque en general las elecciones de nivel local coinciden con las provinciales, estas últimas pueden quedar desdobladas de las nacionales, como ocurrió con frecuencia en los últimos años. Puede ocurrir además —si las normativas electorales de los distintos distritos lo permiten— que la elección municipal se desdoble a la vez de las provinciales. Esto último, sin embargo, es menos frecuente.

Con respecto a las características propias de los gobiernos locales y los cuerpos legislativos, las mismas están dadas por lo establecido en las constituciones provinciales y las leyes orgánicas con las que debe regirse cada municipio, según su ubicación territorial. En caso de que la provincia otorgue la autonomía municipal, garantizada en la Constitución Nacional, “... existirá la posibilidad de que sea el propio municipio el que a través de una carta orgánica establezca las características particulares en lo referente a la elección de sus autoridades” (Paoletta, 2023: 126). En algunas provincias —por ejemplo, Chubut y Neuquén—, esas cartas orgánicas tienen que ser aprobadas por la legislatura provincial.

La posibilidad de dictar carta orgánica no se da en todas las provincias, ya que aún son tres las que no han incorporado a sus constituciones la autonomía municipal (Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe), y una que la reconoce pero no permite a sus municipios redactar sus cartas orgánicas (La Pampa). Son estos los casos que algunos académicos definen como “autonomías semiplenas”. Un caso aparte es el de Tucumán, que aunque reconoce constitucionalmente la autonomía plena, aún no legisló a través de su Poder Legislativo para desbloquear las convenciones municipales creadoras de las cartas orgánicas.

2.3.1. Política y ética en la gestión de los gobiernos locales

Cuando el líder político actúa, lo hace movido por un fin u objetivo al que desea llegar, convencido de su necesidad. Toda práctica política es causada por una teoría política, que se nutre de una ética, fundamentada en una antropología. La política y la moral no son ajenas entre sí, porque “... estando la política al servicio del hombre, busca un bien para éste y al ser ésta su finalidad se inscribe dentro de los presupuestos y principios de la moral” (Llerena Amadeo y Ventura,

1997: 41). La relación se produce, entonces, en el plano científico y en el práctico, y en este ámbito entra en juego la prudencia.

La prudencia política es la guía del gobernante hacia el bien común, virtud que lo pone en posición de tomar las mejores decisiones para su comunidad. “La única garantía de la bondad de la acción humana singular la da la virtud de la prudencia; a nadie sino a ella le compete el oficio de emitir un juicio recto sobre la materia concreta agible, donde se diga cómo hay que obrar ahora”, destacaba Julio Irazusta (citado en Díaz Araujo, 1995: 73). El acto prudente, por lo tanto, consiste en la correcta elección “del bien”. Para Llerena Amadeo y Ventura, “[e]l objeto de la prudencia política consiste en concluir rectamente cuáles son los medios acertados para que la acción del hombre, como miembro de la comunidad, no se desvíe del bien común, que es también su bien propio” (Llerena Amadeo y Ventura, 1997: 42).

La disciplina y el arte de lo político son, en este contexto, los conocimientos rectores, ya que para adquirir la virtud de la prudencia es necesario aprehender la realidad a través de la ciencia política, que tiene por objeto “... el estudio de los principios universales y abstractos del comportamiento del hombre como miembro del Estado” (Sampay 1951: 482). La prudencia política “... es la virtud mediante la cual se aplican esos principios universales y abstractos a determinadas circunstancias, dirigiendo el concreto obrar político; dentro de ella, la prudencia política arquitectónica es la que permite dirigir el total de la comunidad política” (Sampay, 1951: 482). En coincidencia con lo anterior, destacaba Octavio Derisi que las cualidades innatas de gobierno de los líderes, su vocación política, “... enriquecida además con la virtud de la prudencia, conducirán no sólo con precisión

y eficacia a los miembros de la sociedad a su fin, sino también y sobre todo, lo harán con sabiduría y justicia” (Derisi, 1972: 23).

2.3.2. Transparencia

Existe entonces un vínculo visible entre política y ética en la gestión de los gobiernos locales. Más allá de que profundicemos esta cuestión en próximos apartados, podemos comenzar a desentrañar una realidad: el éxito de las gestiones en los gobiernos locales tiene una estrecha relación con las condiciones de transparencia y liderazgo de los intendentes y las clases dirigentes.

La cuestión de la transparencia tiene un fuerte anclaje en las constituciones provinciales. En quince de ellas se menciona explícitamente la transparencia y responsabilidad en las administraciones municipales. Mónica Iturburu (Iturburu, 2000b: 101) analiza de manera pormenorizada cada uno de esos casos y hace una clasificación según la acción imperativa de las normas en cuestión, que detallamos a continuación. La clasificación de la normativa se basa en las siguientes acciones:

- Obliga a los concejales, intendentes y otros funcionarios municipales a manifestar sus bienes antes de acceder a sus cargos (San Juan) y al cesar en ellos (Jujuy, San Luis, Tierra del Fuego).
- Prohíbe que el intendente, los concejales (a veces, todos los funcionarios) representen, gestionen, patrocinen o mantengan intereses privados contrarios a los del municipio, bajo sanción de destitución o exoneración (Chubut, Formosa, Salta).
- Prohíbe acumular dos o más empleos públicos (Formosa, Salta).
- Declara la incompatibilidad del cargo de intendente con todo otro cargo público (Chubut).

- Establece la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales por los actos definidos y penados por la ley y por los daños y perjuicios provenientes de la falta de cumplimiento de sus deberes (Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego).
- Somete a juicio de residencia a los funcionarios electivos y de mayor rango, por lo cual no podrán abandonar la provincia hasta después de cuatro años de terminadas las actuaciones (Tierra del Fuego).
- Indica el derecho de los vecinos (Entre Ríos) o el de los afectados de demandar ante los tribunales por la falta de cumplimiento de un deber expresamente determinado (Formosa, Santa Cruz).
- Los intendentes pueden ser removidos de sus cargos por mala conducta (Mendoza).
- Los municipios están obligados a acusar y hacer citar a juicio a los funcionarios demandados por mal desempeño de sus funciones (Chubut, Tucumán y Río Negro).
- Establece el juzgamiento en instancia oral y pública de los procesados por delitos contra el patrimonio, la administración y la fe pública municipal (Tierra Fuego).
- Prescribe la inmunidad de opinión y arresto de las autoridades municipales electas (Tierra del Fuego).

Deduca Iturburu de la clasificación detallada que solo cuatro provincias obligan a los funcionarios municipales a manifestar sus bienes: una al asumir y tres al cesar en sus cargos. La más destacable es la carta de Tierra del Fuego, que incluye a todos los funcionarios

con responsabilidad en el manejo y administración de fondos públicos, a sus cónyuges y personas a cargo, y sanciona la omisión de cumplimiento con suspensión del pago de emolumentos o privación del beneficio previsional. También desde el enfoque de la generación de mayor transparencia, aún son pocas las constituciones que prohíben que los funcionarios representen, litiguen o mantengan intereses privados contrarios a los del municipio o que tengan más de un empleo público, una de las cuales circunscribe esta prohibición exclusivamente al intendente municipal.

Con respecto a la responsabilidad de los funcionarios, algunas constituciones establecen la solidaridad con el municipio por los actos cometidos que estuvieren penados por la ley y los daños y perjuicios derivados, y otras avanzan también sobre la omisión de cumplimiento de un deber expresamente determinado (9 en total). Tierra del Fuego también es la más avanzada en este aspecto, al implementar la revisión de la gestión pública a través del juicio de residencia, un mecanismo de la época colonial. Otras constituciones hacen referencia al derecho a demandar de los vecinos o de los afectados por la falta de cumplimiento de los funcionarios (Paoletta, 2023: 128).

Con respecto a los procedimientos, solo un grupo reducido de constituciones establece precisiones sobre la destitución y el proceso judicial de los funcionarios acusados, entre los que pueden mencionarse el requisito de aprobación de la remoción por dos tercios del Concejo Deliberante, la obligación de los municipios de acusarlos judicialmente, el juzgamiento en instancia única, oral y pública, y la inmunidad de las autoridades electas.

En resumen, las prescripciones de las constituciones provinciales no promueven de forma contundente el cambio de estilo de ge-

renciamiento. Si bien resalta Iturburu que “... son preocupantes las paupérrimas referencias a nuevas herramientas de gestión [...] especialmente graves aparecen las omisiones sobre la responsabilidad de los funcionarios, más aún teniendo en cuenta que buena parte de las constituciones se sancionaron cuando ya era muy extendida la demanda social por mayor transparencia” (Iturburu, 2000b: 102).

2.4. La escala: oportunidades y posibilidades de los municipios argentinos medianos y pequeños

El equilibrio y la armonía en el desarrollo poblacional de los centros urbanos será siempre un dato condicionante para cualquier idea, legislación o política pública que busque satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos.

El urbanista francés Gastón Bardet dejó como legado el concepto de **“escala humana”**. Bardet fue un estudioso del desarrollo urbano de la primera etapa del siglo XX, y aseguraba que era muy necesario conservar las ciudades intermedias en una situación de equilibrio, evitando que crecieran luego de haber llegado a su umbral óptimo de población. Hay en esto una primera mirada general hacia la que buscaremos acercarnos, sustentada en que “[l]a estructura moral, original y fundamental del hombre, está hecha para sociedades simples y cerradas, para pequeños grupos, [...] en las multitudes, en las grandes concentraciones, el hombre está atomizado, herido de impotencia, de aislamiento, de desarraigo” (Bardet, 1959: 28). Más que urbanista, Bardet fue un pensador y profundo analista de los procesos sociales, que buscaba soluciones efectivas, y que tuvieran en cuenta los intereses del ciudadano, para los múltiples problemas que fueron apareciendo en las ciudades modernas contemporáneas. De su legado podemos tomar dos parámetros que nos serán de mucho valor en este capítulo:

su insistencia en la escala humana y su tope de las 15 mil familias como medida óptima para la ciudad perfecta.²

Ana Fehrmann, arquitecta y especialista en desarrollo y planificación urbana integral, sostiene en distintos trabajos que las ciudades intermedias son fundamentales para un desarrollo equilibrado que sostenga el concepto de federalismo.

Entre las principales virtudes que esta autora destaca de las ciudades intermedias se encuentra en primer lugar la disponibilidad de “... una **estructura determinada** que, gracias a su masa crítica, les permite alcanzar economías de escala suficientes para un mejor desarrollo y funcionamiento” (Fehrmann, 2023: párr. 7). Avanzando en esta línea, puede agregarse que estas ciudades poseen además “... una **estructura urbana más compacta** y con una densidad más conveniente que las ciudades de otras dimensiones, lo que favorece al consumo más eficiente de los recursos —suelo, infraestructuras, equipamientos y servicios esenciales— reduciendo el costo de los mismos” (Fehrmann, 2023: párr. 7).

Al mismo tiempo, si las condiciones de las ciudades intermedias mencionadas anteriormente son consideradas “... en el contexto de su **distribución geográfica** y disposición entre los grandes centros urbanos y las áreas rurales, se podría por un lado, descomprimir las demandas en las primeras y por el otro ofrecer bienes, servicios y oportunidades a las segundas ejerciendo un rol mediador entre ambos espacios” (Fehrmann, 2023: párr. 8).

2 Este tema de la dimensión de las ciudades y la participación de la sociedad también se menciona en el Capítulo IV, “Buenos Aires municipio y provincia (A 30 años de la reforma constitucional)”, de autoría de Héctor Pérez Bourbon, en relación con las comunas en la ciudad capital de la República.

Pasemos ahora a sintetizar algunos factores, que ya hemos mencionado en obras anteriores editadas por CIMA (Arraiza et al., 2023). En este sentido, puede verificarse que serán promotoras de un desarrollo integral de las ciudades intermedias las siguientes situaciones.

Una **economía dinámica**, en la que la diversificación productiva sea real y consolidada en el tiempo, con un mercado laboral en movimiento, existencia de comunidad académica y posibilidad de capacitación constante de los recursos humanos disponibles.

La **planificación del crecimiento** como una herramienta consensuada por el gobierno y los actores más importantes de la comunidad. La elaboración de planes de desarrollo territorial no solo debe ser flexible al cambio, sino que debe reflejar la voluntad de los representantes de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector de la sociedad.

El **desarrollo sin desigualdad** puede constatarse si no existen diferencias sustanciales en el acceso a los servicios y las características de bienestar básico entre las poblaciones del centro urbano y de la periferia. Es decir, la inexistencia de ciudadanos de “segunda categoría”.

Un **hábitat sustentable**, que se resguarde no solo por la producción y el crecimiento económico con responsabilidad medioambiental, sino también con políticas a largo plazo y un fuerte control de las autoridades de regulación y aplicación.

La existencia de una **elite capacitada** y con vocación de gobierno, acompañada y complementada por una ciudadanía implicada, que participe a través del sector privado, las entidades del tercer sector (ONG) y a través de las instancias proporcionadas por el gobierno municipal. El

interés por lo público debe ser un sentimiento consciente en una ciudadanía que busque ser protagonista de su propio desarrollo y bienestar.

Estos cinco factores, o indicadores, pueden darnos señales más precisas sobre el rumbo correcto para que una ciudad y su dirigencia logren optimizar las oportunidades de desarrollo y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En el próximo apartado analizaremos la necesidad de elites capacitadas como factor determinante del desarrollo.

3. La relevancia de la institucionalidad y una dirigencia sólida para darle sentido a la autonomía

3.1. Sistema de gobierno municipal en Argentina: tipología y efectividad

Como se mencionó anteriormente, la mayor parte de las constituciones provinciales establece la existencia de un departamento ejecutivo y uno deliberativo para todas las categorías de municipios.

Pueden mencionarse algunas excepciones, aquellas que para la categoría menor "... indican solo órganos colegiados (Entre Ríos, Misiones y Neuquén). Como casos aislados se observan Tierra del Fuego y Córdoba, que conceden al municipio con carta orgánica la potestad de elegir su propia forma de gobierno, y Córdoba también extiende la posibilidad de establecer distintos tipos de gobierno a las restantes categorías. En todos los casos, se imponen algunas condiciones mínimas, tales como la elección de sus representantes". (Iturburu, 2000a: 12).

Para el caso de "... las comunas, comisiones de fomento y otros gobiernos locales sin jerarquía municipal, la mayoría de las constituciones opta en general por delegar la determinación de la forma de

gobierno a la legislatura provincial. Se constituyen en excepciones las provincias que definen para estos gobiernos una separación entre ejecutivo y legislativo (Santiago del Estero y San Luis, esta última para la comisión municipal) o solamente un cuerpo colegiado (Santa Fe, Jujuy), o solo un ejecutivo (Tucumán y San Luis, esta última para los centros menores), o que consideran que la determinación de la forma de gobierno es una atribución del municipio del cual dependen (Salta)” (Iturburu, 2000a: 12).

En síntesis, podemos decir que habitualmente el gobierno municipal “... se conforma por un poder ejecutivo unipersonal (intendente) y un poder legislativo colegiado (concejo deliberante o municipal), dando lugar a **una forma presidencialista de gobierno municipal**, que es la más ampliamente difundida” (Arraiza, 2023: 37).

Se observa, entonces, que la gran mayoría de los municipios argentinos establece un régimen de gobierno presidencialista, que posee un poder legislativo colegiado (con un número variable de miembros) y un poder ejecutivo unipersonal. Destaca Eduardo Arraiza en el *Manual de gestión municipal* de CIMA: “Entre estos poderes se fija una clara división y se asignan competencias y atribuciones para cada uno de ellos” (Arraiza, 2023: 39), ya que “[e]l hecho de que se trate de un régimen presidencialista supone que hay una clara incompatibilidad de funciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, con excepción de los casos de reemplazo previstos en la ley, y que la interdependencia de los poderes se hace por coordinación entre ellos” (Arraiza, 2023: 39). Son varios los aspectos regulados en las leyes orgánicas municipales (LOM) y en las cartas orgánicas (CO) que manifiestan esta obligación de coordinación de competencias. Una de las más visibles es el envío del proyecto de presupuesto por

parte del ejecutivo al legislativo para su tratamiento, modificación, aprobación o rechazo (Arraiza, 2023: 39).

3.1.1. El poder legislativo, fuente de la normativa municipal

Como se mencionara en distintos puntos de esta obra, el poder legislativo municipal lo ejerce en general un concejo deliberante o concejo municipal. Estos tienen un conjunto de características, atribuciones, competencias y deberes que se encuentran establecidos en parte en las constituciones provinciales, con más detalle en las LOM y, en los casos de municipios con autonomía institucional, en las CO. Las normativas provinciales establecen la composición del concejo como cuerpo colegiado y en muchos casos fijan la cantidad de concejales, de acuerdo con el tipo de municipio del que se trate.

Los concejos municipales pueden dictar **ordenanzas** para todas aquellas decisiones que tienen validez obligatoria y general, aplicables a todas las personas que se encuentren en ese municipio. Las ordenanzas pueden hacer referencia y establecer normas sobre todas las competencias, deberes y atribuciones que tienen los municipios, por lo que son el equivalente de las leyes provinciales o nacionales (Arraiza, 2023: 41 y s.). Al igual que las leyes, las ordenanzas son comunicadas y remitidas al poder ejecutivo, que puede promulgarlas o vetarlas y, en caso de veto, el legislativo puede insistir con la ordenanza vetada utilizando una mayoría específica para su aprobación.

Los concejos municipales también pueden dictar **decretos** (cuando se trata de medidas que tienen que ver con la organización interna), resoluciones, declaraciones y comunicaciones.

3.1.2. El poder ejecutivo municipal

Las CP, LOM y CO fijan los requisitos para el poder ejecutivo municipal, el que habitualmente es unipersonal y es ejercido por una persona con el título de Intendente (Arraiza, 2023: 43). En general, el período de ejercicio de las intendencias es de 4 años, con la posibilidad de reelección, que en muchos casos es indefinida. Con respecto a esto último, es importante destacar que en varias provincias, mientras la reelección del gobernador se encuentra limitada a un solo mandato consecutivo (o directamente a un solo mandato, como en Mendoza o en Santa Fe), la reelección de los intendentes no tiene límite (por ejemplo, en Mendoza, La Pampa y otras). El caso de la provincia de Buenos Aires también muestra las dificultades prácticas que el sistema político tiene para autolimitarse, ya que la flexibilización y manipulación de la normativa fue común en los últimos años.

La principal responsabilidad del poder ejecutivo municipal es la de "... ejercer la administración general del municipio y ejecutar las ordenanzas" (Arraiza, 2023: 43). Por esa razón, la Administración Municipal depende funcionalmente del poder ejecutivo, es decir, "... la mayor estructura administrativa de secretarías, subsecretarías, direcciones generales y direcciones tiene dependencia funcional directa del intendente municipal" (Arraiza, 2023: 44). Es importante tener en cuenta que el intendente municipal es la autoridad máxima del municipio, al que representa legalmente, aunque muchas de las acciones de gobierno cotidiano municipal deben ser coordinadas entre el intendente y el concejo municipal. La LOM de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, establece como auxiliares del Ejecutivo, además de los secretarios, un contador municipal, un tesorero municipal y un jefe de compras, "... ninguno de los tres puede ser removido por

el intendente sin acuerdo previo del Concejo Deliberante.” (Arraiza, 2023: 44).

3.2. Las clases dirigentes locales y su liderazgo como promotoras de la diversificación productiva y el desarrollo

Cuando se revisan en la historia reciente los detalles de los procesos exitosos en el ámbito de las gestiones municipales, se descubre en primer lugar que esos buenos resultados tienen una fuerte vinculación con las condiciones de liderazgo de los intendentes. En esa línea, hemos afirmado en obras anteriores que “[l]a creatividad en la formulación de las políticas públicas y el consenso en su planificación reflejan una administración municipal con la dirección adecuada” (Paoletta, 2023: 132).

En cualquier caso, es importante que ese líder tenga una amplia y activa capacidad de gestión, que ponga en escena lo que la propia palabra “líder” significa y contiene: una persona que muestra a otros el camino apropiado a lo largo de un recorrido y alguien cuya opinión influye en las decisiones políticas.

Es importante tener en cuenta que la palabra líder, cuyo origen es la voz anglosajona *leader*, sustituyó con el tiempo el concepto criollo de “caudillo”, jefe o conductor de un partido político o una organización social. Como destacan Llerena Amadeo y Ventura, el líder debe poseer la cualidad del carisma, algo que lo destaca de los demás y le permite “... influir sobre ellos, atraerlos, conducirlos, orientarlos, y ello, a veces, tan sólo con una opinión, con un gesto, con una palabra, o con una actitud” (Llerena Amadeo y Ventura, 1997: 578). Ambos autores insisten también en que la presencia de un líder en nada debe disminuir la capacidad que tienen todos los ciudadanos de constituir una verdadera comunidad.

Hay quienes son líderes por su prudencia, su justicia y su autoridad. Un liderazgo auténtico es aquel que “... buscará constituir una elite que lo ayude en su tarea de gobernar y dé continuidad a sus ideas, a sus esfuerzos y a su acción de gobierno” y, además, pretenderá, buscar rodearse de los mejores y su acción será dinámica (Llerena Amadeo y Ventura, 1997: 581).

Esos líderes, los líderes locales, son, entonces, quienes deben velar por la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo. Son quienes ven por encima del resto y tienen la capacidad de pronosticar, planificar y tomar las decisiones más acertadas de cara al futuro.

3.2.1. Liderazgo para la diversificación productiva y el desarrollo económico

Dijimos al principio del capítulo que cuando se hace referencia al gobierno municipal, involucramos en el mismo concepto a intendentes y concejos deliberantes, considerando que en la toma de decisiones —en muchas comunidades— está la participación de otros protagonistas trascendentes de la vida municipal, que se conforman en elites locales. Es el modelo decisorio de gobernanza en el que se considera al sector privado y al tercer sector.

El papel del sector privado y el tercer sector es clave para determinar el éxito o fracaso de los modelos de gestión que gozan (o gozarán) de autonomía. Desde que el Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA) inició sus actividades en el año 2003, una de nuestras principales misiones e inquietudes se centró en la relación establecida entre los gobiernos municipales, la ciudadanía y las empresas, y en cómo su interacción contribuía al desarrollo local a lo largo de nuestro país. El desarrollo como resultado de la interacción entre organismos públicos y privados continúa siendo uno de nuestros

principales desafíos, y la gran cantidad de experiencias observadas y relatadas por representantes de ambos sectores, público y privado, nos han permitido conocer que solo en escasas ocasiones los municipios y las empresas se perciben como aliados para el desarrollo.

Por lo general los gobiernos municipales conciben las empresas únicamente como una fuente de recursos, de la misma manera que las empresas entienden los gobiernos municipales como los responsables de una burocracia en aumento que obstaculiza su marcha. Años atrás, CIMA realizó dos trabajos de difusión en conjunto con el GDFE (Grupo de Fundaciones de Empresas), denominados *Guía para el diseño y gestión de alianzas público privada e Incentivos de bien público*. Se buscaba en ese momento crear una guía integral para la articulación público-privada, romper con algunas de las barreras existentes y con la desconfianza que por lo general existe entre gobiernos municipales y empresas.

Los resultados del Laboratorio de Políticas de Articulación que el GDFE sostuvo y acrecentó en el tiempo constituyen una excelente oportunidad para conocer algunas posibles herramientas que pueden ser más que buenas ideas para comenzar a saldar el déficit con el que solemos encontrarnos cuando intentamos desarrollar políticas que contribuyan al desarrollo local y que integren y beneficien a la totalidad de los representantes en su conjunto. Tanto las empresas como los gobiernos municipales y la ciudadanía son los pilares fundamentales en el desarrollo de las comunidades; es necesario que los tres participen la fórmula.

Retomando el concepto de gobernanza, y considerando que al inicio de este capítulo mencionamos que De Imaz fue un precursor de este enfoque, podemos preguntarnos: ¿de qué manera podemos

vincularlo más a las posibilidades del éxito municipal? Recurriremos a Pamela Cáceres, que desde un enfoque normativo hace referencia a un modo de coordinación social caracterizado por la “autoorganización reflexiva” (Cáceres, 2016: 138 y s.). La autora explica que esta autoorganización “... de actores independientes involucrados en un complejo de relaciones de interdependencia recíproca [...] pretende superar los fracasos de otros modos de coordinación, como la ‘mano invisible del mercado’ o la planificación *topdown* estatal y su ineficacia para la gobernabilidad de la vida económica, social y política...” (Cáceres, 2016: 137). Cabe aclarar que el modelo *topdown* se basa en la idea de que las políticas deben ser desarrolladas por una autoridad central y luego implementadas a nivel local.

Recurriendo a Jessop, Cáceres asegura: “La relación entre gobierno y gobernanza reconfigura las formas y funciones que el primero adquiere como producto de su rol en esa dinámica y le exige una permanente innovación institucional para mantener la posibilidad del desarrollo sostenido” (Cáceres, 2016: 138). Es así que en este formato, el Estado deja el lugar de autoridad soberana y excluyente y su legitimidad proviene de “... **su eficacia en la generación de las condiciones para la gobernabilidad**” (Cáceres, 2016: 138). El intercambio de información y la interacción del Estado con otros sistemas y actores se convierten en su fuente de legitimidad y su influencia depende tanto de su rol como mediador de la inteligencia colectiva como de su comando sobre los recursos económicos y de coerción (Cáceres, 2016: 139).

En este contexto, y en línea con el interés de esta obra de pensar cada teoría aplicada al territorio, Cáceres asegura que “... pensar en la gobernabilidad regional remite necesariamente al análisis de las características sociopolíticas del territorio, es decir, de los requisitos

para la implementación de la gobernanza regional y del rol del gobierno en el proceso” (Cáceres, 2016: 139).

Pueden mencionarse dos casos de elites locales activas, donde los consensos entre actores públicos y privados (congregados en cámaras empresariales) han generado economías diversificadas y potenciado el desarrollo local: Rafaela (provincia de Santa Fe) y Tandil (provincia de Buenos Aires). En los últimos 20 años, ambos municipios han tenido un desarrollo económico ordenado, diversificación productiva y una adecuada planificación en la expansión urbana. Más allá de los intendentes que han ocupado los municipios en ambas ciudades, esa situación fue posible gracias al compromiso de la elite dirigente: empresarios, productores agropecuarios, comerciantes, emprendedores, universidades e instituciones del tercer sector son allí protagonistas. El rol de liderazgo y la participación de todos ellos es un factor clave para la generación de consensos con el poder político local, y allí radica el rasgo particular que tienen estas dos ciudades: productividad, y un perfil económico dinámico e innovador. Eso sí, hay un desafío que debe superarse una vez alcanzada la meta, para mantener los resultados e ir por más: seguir buscando la innovación y sostener el desarrollo. Ambos municipios, y otros en situación similar, deberían tomar nota.

4. Por qué la autonomía municipal mejora la calidad del federalismo a nivel nacional

4.1. Las posibilidades que genera la autonomía en materia de desarrollo

Es necesario, en la actual coyuntura nacional, recapacitar sobre el papel trascendente de las ciudades y el interés genuino de las comu-

nidades locales y sus clases dirigentes para desarrollarse. Las ciudades son, para quienes integran el equipo de profesionales de CIMA, una fuente de inspiración para la resolución de los conflictos humanos: son los municipios los que pueden generar gran parte de las soluciones a las problemáticas socioeconómicas.

¿En qué se basa la afirmación anterior? Veámoslo desde el plano histórico. Los ciclos históricos de la humanidad, por lo menos de los últimos dos mil años, parecen dividirse en etapas que responden a un patrón de evolución: se pasa de las ciudades a los principados o repúblicas, y luego a las federaciones o los imperios. En ese proceso de expansión, las ciudades suelen conservar la primacía en el impulso de los proyectos estatales y, ante el ocaso e implosión de los Estados, fueron y son las ciudades la única esperanza de preservar una nación en medio de un proceso de desintegración. Es en esa etapa en la que retorna a ellas —las ciudades— la legitimidad de origen que las convierte en elementos imprescindibles para la naturaleza humana. Así lo planteaba Aristóteles, para quien es en la ciudad y gracias a la ciudad donde el hombre se complementa como tal.

Cuando observamos lo que ocurre en Argentina, la realidad no dista mucho de lo anterior. Como se mencionó con variada fundamentación al principio de este capítulo, nuestras ciudades eran las que marcaban el pulso en el territorio a través de los cabildos, tanto en la vida virreinal como en los primeros años de la emancipación. Sin embargo, nunca han vuelto a ser consideradas con la potencialidad que tenían en esa época: la evolución estatal y la organización nacional les fueron quitando protagonismo, al mismo tiempo que las clases dirigentes de la nación y las provincias, luego de una etapa organizativa de relativo apogeo, fueron quedándose rezagadas, al mostar serias dificultades para un liderazgo eficiente.

En la actualidad, en un contexto de pocas certezas y muchas incertidumbres, se hace muy necesario que sean los gobiernos locales los que pasen a tener nuevamente la “iniciativa de crear”, de buscar y aplicar soluciones y respuestas.

No es casualidad, si analizamos lo que viene sucediendo a nivel territorial, que gran parte de las soluciones actuales a las problemáticas urbanas emergen del potencial de las ciudades. Aquí es donde surge lo que denominamos “reserva moral”, esa que se conserva en las comunidades locales, sus gobiernos, sus clases dirigentes, sus organizaciones del tercer sector, sus empresas, sus productores y sus emprendedores. Las ciudades argentinas, algunas más que otras, pueden ostentar esa dinámica y originalidad en el arte de gobernar que nos dan una cuota —a veces la única— de optimismo para encarar el futuro.

Si buscamos hoy modelos exitosos, y políticas que den respuesta a los problemas y necesidades de los vecinos, debemos mirar hacia los municipios. Hacia allí enfocamos, desde CIMA, nuestras energías: con investigación, capacitación y acompañamiento a los gobiernos locales. Es una tarea que parece infinita, pero se hace tangible cuando se vislumbra el poder de impacto que puede tener en el bienestar inmediato de las comunidades. Esta obra tiene como objetivo mejorar las capacidades de los gobiernos locales para incrementar el bienestar en las comunidades.

4.2. La vinculación internacional en los municipios y las oportunidades de inversión

Está claro que las relaciones internacionales son ámbito de competencia de los gobiernos nacionales, desde el punto de vista consti-

tucional en el caso de Argentina y gran parte de los países, y también desde el punto de vista de la lógica diplomática. Sin embargo, hay un campo dentro de lo internacional en el cual los municipios pueden expandir sus acciones. Es aquí donde podemos anticiparnos y afirmar que las dimensiones de lo local y lo global tienen una relación más estrecha y complementaria de lo que se cree. Guillermo Sala lo sintetiza con claridad cuando afirma que “... así como se da un proceso totalizador en lo global, se da un proceso totalizador en la dimensión de lo local” (Sala et al., 1999: 35), que pasa a tener protagonismo y voluntad para desarrollar todas sus potencialidades, por lo que la dimensión de lo pequeño “... se complementa entonces con la dimensión de lo global, como expresión adecuada de la nueva situación o escenario” (Sala et al., 1999: 35).

Este camino de vinculación del municipio al ámbito de lo global conlleva un proceso de cierta naturalidad, que debe guiarse para optimizar los recursos invertidos, ya que, como mencionamos, no es su fin último ni necesario. Pero tampoco supone una contrariedad en su accionar como gobierno local; podemos decir que es un escalón más en la perfección de su calidad de ente estatal.

En este contexto, son los municipios de tamaño intermedio y grande los que están en mejor posición de intentar una “inserción internacional”. Y esto será una ventaja para promover y consolidar las capacidades estatales, lo cual sitúa a este tipo de gobierno local con mejores expectativas de crecimiento.

La investigadora Mariana Calvento analizó durante años este tipo de vinculación internacional específica de los gobiernos locales y pudo determinar que un tipo particular de capacidad estatal “... está presente en los municipios de mayor grado de internacionalización,

la cual se relaciona con las capacidades administrativas internas y la dimensión relacional del estado municipal, englobando, por tanto, las características del estado como su relación con el entorno” (Calvento, 2010: 17).

En su prolífico trabajo en el ámbito universitario, la misma autora desarrolla además una clasificación de los estilos de gestión según los grados de internacionalización. Gobiernos municipales de **internacionalización muy alta**: son los que desarrollan un estilo de gestión internacional integral, continuo y articulado; gobiernos municipales de **internacionalización alta**: desarrollan un estilo de gestión internacional reciente, limitadamente articulado y parcialmente integral, sin alcanzar estrategias de marketing de ciudades; gobiernos municipales de **internacionalización intermedia**: se distinguen por su perfil de gestión internacional sectorizado, continuo aunque reciente y articulado en la utilización de las herramientas de relacionamiento institucional; gobiernos municipales de **internacionalización baja**: establecen un estilo de gestión esporádico y ocasional, sin delinear un objetivo específico en su accionar (Calvento, 2012: 277 y s.).

Para Calvento, que relevó distintas experiencias de dependencias gubernamentales exclusivas para el desarrollo de estas estrategias, el estilo de administración descentralizado “... favorece a los gobiernos de internacionalización muy alta, elemento que a su vez se corresponde a la capacidad relacional, en términos de los vínculos que se generan al interior y al exterior del gobierno municipal” (Calvento, 2012: 281 y s.).

La misma autora plantea una relación entre la existencia de canales fluidos en la vinculación internacional de un municipio y la fluidez en las relaciones con el gobierno provincial y nacional, estableciendo una

conexión en la madurez de todas las relaciones “externas” del municipio. Claro que todo lo anterior dependerá de la cantidad de recursos humanos y económicos que el municipio decida invertir en el área.

¿Y por qué poner recursos y energía en este ámbito no tan propio de lo municipal? La llegada de inversiones que promuevan, energicen y diversifiquen la economía local es la respuesta. Será para el municipio una tarea inicial de promoción y atracción de capitales, aunque posteriormente deberá abrir el juego necesariamente: llegado el caso de la radicación de una inversión internacional, necesitará de las capacidades estatales provinciales y nacionales en el ámbito fiscal y medioambiental —entre otras— para que la radicación cumpla con las normativas y pueda efectivizarse.

Está más claro, entonces, que esa coherencia en la madurez de los vínculos externos municipales (hacia la provincia, hacia la nación y hacia lo global) debe darse en simultáneo para lograr resultados exitosos en el ámbito de la atracción de inversiones.

4.3. La cooperación y coordinación de políticas públicas entre los tres niveles para disminuir la conflictividad

Hay un dato que marca toda la agenda de intendentes y funcionarios municipales de primera línea: los municipios en Argentina dependen de recursos externos a su presupuesto para la concreción de la gran mayoría de las obras públicas básicas para sus ciudadanos. Esta dependencia pone en el centro de la escena la necesidad de un vínculo sólido, por lo menos en lo administrativo, de los gobiernos locales con las provincias y la Nación.

Por un lado, el vínculo y la comunicación entre los tres niveles de gobierno es necesario y condición *sine qua non* si se quiere planificar

una inversión u obra pública. Y por otro lado, revisar y adecuarse a la legislación y los esquemas de inversiones en obras existentes en el sector público nacional provincial es un paso obligado para cualquier gobierno local que planifica su crecimiento.

Pero para optimizar todo el proceso, es elemental que la necesidad de inversión sea comunicada desde el municipio, es decir, promover un desarrollo de la acción pública desde abajo.

Un experto en planificación y desarrollo como Albuquerque es quien detectó la crisis de “las perspectivas economicistas en la teoría del desarrollo” (Cáceres, 2016: 135), que unida al agotamiento de los modelos centralizados de planificación, “... abrió la posibilidad de introducir nuevos enfoques que destacan la importancia de los factores no-económicos y la consideración de las características particulares de cada territorio a la hora de pensar el desarrollo” (Cáceres, 2016: 135).

De esta manera, y sustentando su tesis en Albuquerque y Boisier, Cáceres concibe el territorio local/regional no solo como espacio funcional, sino como agente de transformación social. El territorio socialmente organizado y los rasgos sociales, culturales e históricos son centrales para esta perspectiva, que supone que una sociedad “... no se adapta de manera pasiva a los grandes procesos y macrotransformaciones, sino que despliega o puede desplegar iniciativas propias, a partir de sus particularidades territoriales (económicas, políticas, sociales, y ambientales)” (Cáceres, 2016: 135).

Estas particularidades constituyen un potencial de recursos que a nivel territorial implican un potencial de desarrollo endógeno. En este marco, Cáceres explica: “Las instancias gubernamentales cumplen un rol fundamental en la identificación, desarrollo y puesta en

valor de dichos recursos, con el fin de forjar mayores capacidades territoriales o endógenas para el desarrollo” (Cáceres, 2016: 135 y s.), poniendo énfasis en la construcción social y política de las condiciones y capacidades del desarrollo.

Los actores territoriales, socialmente organizados, gozan de la posibilidad de promover un desarrollo desde abajo. Quedan por resolver las problemáticas acerca de cómo estas iniciativas territoriales se articulan y confluyen con las políticas y acciones provenientes desde instancias estatales supraterritoriales.

4.3.1. Buenos vínculos institucionales para paliar la falta de recursos fiscales propios

Está claro que en cualquier contexto, cuando los gobiernos locales buscan en Argentina enfrentar los problemas generados por la escasez de infraestructura de servicios, es poco lo que pueden hacer con sus propios recursos.

Y si la salida al problema es establecer buenos vínculos con provincia y nación para recibir fondos de distinto tipo (cooparticipables, no reembolsables, subsidios, por proyectos de inversión), estamos frente a una problemática de índole institucional. Elisa Muzzini, en un trabajo de diagnóstico elaborado por el Banco Mundial, observa que las responsabilidades en la esfera del desarrollo urbano suelen estar fragmentadas en varias instituciones que adolecen de falta de mecanismos para coordinar el desarrollo metropolitano. En Argentina, “... estos problemas son especialmente graves y se profundizan a raíz de la debilidad financiera de los municipios” (Muzzini, 2016: 39).

Elisa Muzzini, Beatriz Eraso Puig, Sebastián Anapolsky, Tara Lonnberg y Viviana Mora proponen encarar este desafío de vinculación institucional entre los tres niveles creando condiciones y un ambiente que permita prosperar a todas las ciudades. Para lograr lo

anterior, aseguran que el país debe fortalecer “... la función de liderazgo del gobierno federal, empoderar a los municipios y ampliar la función de coordinación de las provincias” (Muzzini, 2016: 39), promoviendo las tres siguientes acciones.

- **Fortalecer el liderazgo del gobierno federal.** El liderazgo del gobierno federal es fundamental para aprovechar los beneficios de las economías de aglomeración (ventajas económicas obtenidas por la agrupación espacial de empresas similares o relacionadas). A raíz de su importancia para el crecimiento económico del país, el programa urbano es una prioridad nacional. Por lo tanto, hay sólidos fundamentos para fortalecer el liderazgo del gobierno federal en la labor de orientar el desarrollo urbano dentro del marco jurídico existente.
- **Empoderar a los municipios.** Los municipios son financieramente débiles y es necesario fortalecerlos. Aunque Argentina tiene un alto nivel de urbanización, los gobiernos municipales desempeñan un papel muy pequeño en el desarrollo urbano. El fortalecimiento de los municipios requiere transferir competencias, así como algunas responsabilidades y recursos de los gobiernos provinciales a los municipales.
- **Ampliar la función de coordinación de las provincias.** Argentina tiene provincias fuertes que desempeñan una función crucial en el desarrollo urbano. Sin embargo, con frecuencia no logran coordinar medidas entre diversos municipios y entre niveles de gobierno. La fortaleza política, económica y financiera de las provincias puede aprovecharse para mejorar la coordinación vertical (entre niveles de gobierno) y la coordinación horizontal (entre municipios) (Muzzini, 2016: 40).

5. La autonomía municipal y el federalismo cooperativo para la reconstrucción de estados en crisis

5.1. Federalismo cooperativo: definición y desarrollo reciente

Entramos en la fase de desenlace de este capítulo, con la intención de dejar ideas fuerza sustentadas por argumentos científicos, históricos y realistas. Y aunque no es tarea fácil, buscaremos centrar lo anterior y apostar al concepto de federalismo cooperativo. Para Schneider, el **federalismo cooperativo** es una realidad que se da cronológica y gradualmente en el tiempo; surgió en un contexto particular: durante la República Federal Alemana. Indagaremos allí para buscar extrapolarla a nuestras tierras; desde el plano teórico, claro.

Como sucede en otros terrenos del ámbito político, no se dispone generalmente de soluciones perfectas, por lo que el federalismo cooperativo “... no es una panacea, pero sí el mejor camino para un ulterior desarrollo del orden federativo dentro del derecho constitucional vigente” (Schneider, 1979: 61). Schneider cuestiona los Estados unitarios modernos, que, aparentemente organizados de un modo más simple y racional, no ofrecen bajo el aspecto de la eficacia ninguna alternativa deseable que esté libre de dificultades y dudas. Desde una mirada general, en cambio, el “Estado federal cooperativo” tiene en su esencia las ventajas del sistema federativo y se muestra como ejemplo de libre autoorganización de la sociedad democrática (Schneider, 1979: 61).

Desde los comienzos de la República Federal de Alemania en la década de 1950, existía en los estados federados la necesidad de coor-

dinar mutuamente sus respectivas tareas con independencia de la Federación. Allí establece Schneider una primera fase del “federalismo cooperativo”, caracterizada por una fuerte auto coordinación de los estados con el propósito de homogeneizar la práctica administrativa. Los estados procedieron en aquella época, en creciente proporción, a acordar un proceder común a través de convenios políticos, acuerdos administrativos, así como mediante la creación de organizaciones comunes. La discusión y generación de acuerdos en torno a cuestiones propias comunes “... mediante conferencias de jefes de gobierno y de ministros de departamentos devino una praxis continua” (Schneider, 1979: 58), asegura este autor. Los objetos de tal auto coordinación no están en esta etapa “... limitados en modo alguno a ámbitos concretos, sino que afectan a todos los terrenos de las competencias de los estados” (Schneider, 1979: 58).

En Argentina, los académicos Cao y Vaca tomaron la tarea de hacer de este concepto una posible clave para el desarrollo argentino. Buscando establecer el altísimo valor que el aporte de este tipo de federalismo pueda hacer en la política estatal argentina, utilizan una clara sentencia: “... el valor superior del federalismo cooperativo no es la autonomía sino la **corresponsabilidad** de los miembros del pacto federal. El desafío para este modelo es lograr una articulación sinérgica de las potestades de gestión de las diferentes administraciones públicas” (Cao y Vaca, 2017: 20).

5.2. Ventajas y desventajas de la corresponsabilidad y la articulación en la gestión gubernamental

En línea con lo anterior, Marcelo Bernal hace un aporte valioso a la cuestión de la corresponsabilidad entre niveles de gobierno, trabajando el concepto de **relaciones intergubernamentales** (RIG). Estas

se originan en los campus universitarios norteamericanos en el marco de las transformaciones impulsadas por el presidente Franklin D. Roosevelt durante la crisis económica de 1929-1931 y el ingreso de EEUU a la Segunda Guerra Mundial.

El *crack* económico global y el derrumbe financiero de EEUU serían el punto de inflexión para una revisión del modelo federativo dual, ya que los gobiernos subnacionales de aquel país se vieron incapaces de responder con sus propios recursos a las consecuencias de la crisis. Esto implicó, por un lado, “... el avance del gobierno nacional en las prestaciones que darían origen al Welfare State... [y] ... en paralelo, se inicia en dicho período un creciente flujo de transferencias condicionadas impulsadas por la administración de Roosevelt, en las que muchos críticos creyeron ver el fin del federalismo como tal” (Bernal, 2021: 57). Sin embargo, la dinámica del posterior período de conflicto bélico, la afirmación del poder presidencial y la implementación de políticas económicas keynesianas “... serían el contexto propicio para el surgimiento de un federalismo de bases cooperativas” (Bernal, 2021: 58).

Es a partir de esa época que las RIG apuntalaron “... el surgimiento y consolidación de los modelos de federalismos cooperativos o de concertación, que representaron un cambio de paradigma con respecto a los primeros federalismos duales en donde la distribución de competencias era rígida y cada nivel gubernamental se ocupaba de sus propios problemas, financiando sus políticas en base a sistemas tributarios de fuentes separadas” (Bernal, 2021: 59).

Buscando acercar esa experiencia que se dio globalmente y fundirla en la historia argentina, Bernal asegura que “... la Constitución

actual cuenta con las pautas normativas, los mecanismos de distribución de competencias y los dispositivos institucionales suficientes para que el federalismo argentino se vuelva moderno y comprensivo de los diferentes problemas que acarrea el gobierno multinivel” (Bernal, 2021: 60). Sin embargo, la realidad devuelve una imagen distante de aquella que quedó atrapada en un texto constitucional aún pendiente de cumplimiento.

Ensayando una posible interpretación del fracaso de diseños federales, Bernal pone el foco en “... la carencia de un andamiaje suficiente de RIGs que haga funcionar los arreglos institucionales previstos en los textos constitucionales y en las demás normas inferiores” (Bernal, 2021: 60).

Desde el equipo de investigación radicado en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Bernal desarrolló una profunda investigación sobre las características de las relaciones intergubernamentales en el federalismo subnacional argentino, para lo cual adoptó como hipótesis exploratoria que Argentina “... cuenta con un severo déficit de normas, instituciones y procesos que den cauce y vida al federalismo que subyace en el texto constitucional” (Bernal, 2021: 60). Y agrega: “A la escasa densidad de instituciones que tramiten los vínculos multinivel se añaden las pobres y asimétricas capacidades institucionales existentes entre los diferentes niveles de gobierno subnacionales, junto con la carencia de instancias burocráticas profesionalizadas y estables en el tiempo”. (Bernal, 2021: 60).

Lamentablemente, los acuerdos alcanzados en la reforma constitucional del año 1994 se encuentran en pausa, sin poder ser llevados a la práctica. Por otro lado, se suma como problema de coordinación el

enorme movimiento descentralizador llevado a cabo desde el gobierno nacional a las provincias hacia mediados de 1990, con “... recaudos mínimos en materia de planificación, financiamiento ni capacidades institucionales, lo que ocasiona desde aquel tiempo que la educación y la salud sean bienes públicos cuyo alcance, cobertura y calidad se encuentren desigual y asimétricamente distribuidos en el territorio” (Bernal, 2021: 60). Bernal termina de completar este cuadro de situación mencionando la ausencia de un acuerdo fiscal federal ajustado a la reforma de 1994 y que “... determine las competencias tributarias, los servicios que brinda y la distribución del gasto público por niveles de gobierno, piedra basal de todo diseño federativo moderno” (Bernal, 2021: 60).

Todo confluye en un severo déficit de RIG existente en el país. Sin embargo, sostiene este autor, toda esta temática no es de especial interés en el debate público, “... asimilándose de manera equivocada la idea de mayores capacidades estatales a un crecimiento innecesario del gasto y del empleo público” (Bernal, 2021: 72). Nunca mejor sintetizada en palabras la dificultad con la que nos encontramos en querer instalar la temática del federalismo cooperativo en la agenda política.

5.3. Posibilidades de optimización de la gestión a partir del perfeccionamiento del modelo de federalismo cooperativo

Hemos tratado de reforzar nuestra mirada sobre las cuestiones tratadas con diversas fuentes y aportes tanto de investigaciones independientes como de carácter institucional. Buscando acercarnos más al objetivo de sostener el federalismo genuino como el sistema óptimo para apuntalar el desarrollo de las ciudades y, por ende, del Estado nacional, es que tratamos en este capítulo de recurrir a argumentos diversos pero que logren, finalmente, cohesionarse en la idea central.

Podemos afirmar en este sentido, citando a la urbanista Ana Fehrmann, que “... comprendiendo a las ciudades dentro de un sistema interrelacionado, se observa que al promover y consolidar las ciudades intermedias se puede favorecer un desarrollo federal equilibrando las oportunidades económicas y sociales del país, para alcanzar una Argentina más justa y equitativa” (Fehrmann, 2023: párr. 9).

El propio Banco Mundial sostiene que descentralizar y fortalecer el federalismo es una de las claves para potenciar el desarrollo de las comunidades locales en Argentina. Buscando pautar un marco de acción hacia el futuro, una investigación del Banco Mundial en nuestro país da cuenta de que nuestro país “... se enfrenta a los desafíos de avanzar hacia un desarrollo urbano más equilibrado, pasar de ciudades locales a ciudades globales, y moverse de la expansión urbana de baja densidad hacia densidades articuladas” (Muzzini, 2016: 38). Para encarar estos desafíos, “... Argentina necesita el liderazgo del gobierno federal, el poder de coordinación de las provincias y la capacidad de municipios empoderados y financieramente sólidos” (Muzzini, 2016: 38).

El mismo trabajo, que llegó a una conclusión consensuada hoy por muchos actores, sostiene que el camino hacia la prosperidad económica de Argentina es a través de ciudades eficientes, sostenibles y económicamente pujantes, argumentando que es necesario “pensar” las ciudades, ya que un 90% de la población de Argentina vive actualmente en ellas.

En el ámbito propio de competencia de un organismo como el Banco Mundial, el estudio determina que la estabilidad macroeconómica es la clave para el crecimiento económico: “La macroeconomía es el tema predominante en el debate en Argentina y la estabilización del

entorno macroeconómico es, indudablemente, crucial para que las ciudades prosperen” (Muzzini, 2016: 1). Sin embargo, es necesario tener en cuenta otras cuestiones, además de la estabilidad macroeconómica para impulsar su crecimiento: **las ciudades argentinas forman parte de la solución, dado que tienen el potencial para convertirse en polos de atracción del crecimiento económico.**

Volviendo a Bernal, si damos por válida la premisa de que un federalismo de concertación con vínculos intergubernamentales modernos y eficientes “... es el sistema más adecuado para redistribuir bienes y recursos en el territorio y compensar las asimetrías existentes; entonces deviene como lógico y necesario posicionar al debate sobre las RIGs como capítulo central de una agenda gubernamental multi-nivel, y gestar a partir de ello, sólidos acuerdos interjurisdiccionales en la materia” (Bernal, 2021: 72).

5.4. Conclusión: consolidar la autonomía y el federalismo para potenciar el desarrollo

Mejorar las capacidades autonómicas de los municipios y aceitar los engranajes de vínculos interniveles que llevan al federalismo cooperativo son, entonces, objetivos necesarios para que podamos encaminarnos en la senda del crecimiento sostenido. Para mejorar la coordinación fiscal entre los tres niveles, y luego de analizar el funcionamiento de los entes recaudatorios en los últimos años, propone Federico Mazio a modo de síntesis:

- Hay una manifiesta restricción en la potestad tributaria municipal. A los municipios casi no les quedan recursos tributarios genuinos para hacer frente a las necesidades públicas que tienen y, consecuentemente, muchas veces viven a merced de

lo que les mande la correspondiente provincia, lo cual afecta gravemente su autonomía.

- Las provincias, si bien pueden delimitar el alcance y contenidos —en los órdenes político, económico, institucional, administrativo y financiero— de la autonomía municipal, no la pueden vaciar de contenido.
- La Constitución nacional no contiene ninguna prohibición para restringir el poder tributario de los municipios. De tal forma que, en principio, y respetando la distribución establecida constitucionalmente, pueden establecer impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Los municipios, en virtud de la autonomía que les reconoce la Constitución nacional y en atención al poder tributario originario que ostentan, deben participar —juntamente con la Nación y las provincias— en las negociaciones para el establecimiento de un sistema de coordinación financiera, para lo cual también se requerirá la modificación del art. 75 inc. 2 de la CN.
- Conjuntamente con lo anterior, en el nuevo régimen de coparticipación debería establecerse un porcentaje mínimo obligatorio destinado a los municipios.
- En aras de una mayor armonización tributaria, se hace necesario que los municipios establezcan criterios uniformes en todo lo relativo a los tributos que recauden y así evitar, entre otras cosas, la doble o múltiple imposición sobre el contribuyente (Mazio, 2018: 94).

Como cierre de este capítulo, es importante resaltar la necesidad imperante de establecer en este momento de la historia los esquivos

derechos autonómicos municipales. Los sintetiza perfectamente la académica y jurista Gabriela Ábalos en su artículo “Municipios responsables, eficientes y productivos”, en el que pone en el centro de la escena el aspecto económico financiero de la autonomía municipal, ya que posibilita la efectividad de las autonomías locales. La misma se encuentra expresamente reconocida en el artículo 123 y en el inciso 30 del artículo 75 de la Constitución nacional, que preserva las facultades de imposición municipales en los establecimientos de utilidad nacional. Destaca Ábalos que “... las facultades tributarias se deben ejercer con respecto a las actividades, fines y funciones propias dentro del ámbito local y en el marco de los límites de la normativa provincial y nacional, con control del gasto público, equilibrio, responsabilidad fiscal y transparencia en la gestión” (Ábalos, 2024: párr. 11).

La autonomía no puede quedar circunscripta únicamente al ámbito normativo, sino que debe expandir las fronteras políticas del municipio, buscando complementarse “... con el asociacionismo municipal integrativo y cooperativo que sirva como herramienta para fortalecer el poder local, para alcanzar objetivos en la solidaridad local, mejorar la administración municipal y desarrollar las comunidades hasta el máximo de sus posibilidades haciendo efectivo el principio de subsidiariedad” (Ábalos, 2024: párr. 12).

Para Ábalos, la integración local tendrá, de esta manera, la capacidad de “... aumentar el volumen operativo (escala, alcance), diversificar servicios, disminuir costos, optimizar recursos, incrementar la capacidad de negociación, acceder a insumos y prestar servicios en mejores condiciones, integrar procesos productivos, lograr escala comercial, conseguir financiamiento con mayor facilidad, mejorar el rendimiento y la efectividad en los servicios, racionalizar la gestión

de los recursos” (Ábalos, 2024: párr. 12). Estaremos de este modo alcanzando el nivel óptimo de capacidades del gobierno local, en un esquema ideal y casi perfecto de asociativismo, integración y federalismo cooperativo.

Asumimos al inicio de este capítulo el objetivo de dejar ideas fuerza sustentadas por argumentos científicos, históricos y realistas que apoyen esa construcción en el concepto de federalismo cooperativo. Podemos decir que ya contamos con una secuencia de hechos históricos en nuestra cronología estatal que, aunque despereja e inestable, va allanando el camino para establecer un sistema de coorganización y colaboración entre los tres niveles del Estado. Aseguramos esto a partir de la necesidad visible de colaboración y asistencia mutua para el establecimiento de la principal herramienta del Estado: las políticas públicas. Comienza a ser inviable en la actualidad argentina, y será inviable en el futuro, prescindir de un esquema de corresponsabilidad y toma de decisiones sustentado en un federalismo cooperativo. Tal es la seguridad de este hecho, que si definitivamente no se toma este camino, la presencia estatal en Argentina carecerá de sentido fáctico, tal cual se advierte en la actualidad, donde apenas puede vislumbrarse algo de la esencia del hecho estatal en determinadas instituciones, actividades, servicios y obras públicas, donde la deficiencia es el denominador común.

La precariedad con la que el Estado nacional y las provincias encaran en esta época sus obligaciones gubernamentales puede resolverse privilegiando el estatus de los municipios, y respetando el enfoque federativo, tal cual lo indica la normativa existente. Quienes abordamos esta obra estamos de acuerdo en la necesidad y la relevancia de la existencia del Estado. Y no hay mejor escenario que el actual

para iniciar el camino de la cooperación, con control mutuo entre los tres niveles para asegurar la mayor transparencia en los actos de gobierno. Será una oportunidad para establecer una nueva mirada del ciudadano hacia la institución estatal, y en especial sobre su municipio, protagonista en la construcción, consolidación y monitoreo del bienestar y el desarrollo comunitario.

Referencias bibliográficas

- Ábalos, M.G. (2024). “Los municipios y su autonomía”, *Diario El Litoral*. Artículo de la serie producida por la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional. Publicado el 20/7/2024.
- Arraiza, E. et al. (2023). *Manual de gestión municipal*. 3ª edición revisada y ampliada, Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.
- Bardet, G. (1959). *El urbanismo*, Eudeba, Buenos Aires.
- Bernal, M. (2021). “Federalismo y déficits de la coordinación intergubernamental en Argentina”, *Revista Administración Pública y Sociedad* (APyS-II-FAP-FCS-UNC) N° 012, julio/diciembre 2021.
- Cáceres, P. (2006). “La construcción sociopolítica de las regiones en la provincia de Córdoba”. En Horst K. (et al.) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, 1ª edición, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.
- Calvento, M. (2012). *La participación internacional de los Estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires*, Tesis Doctoral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Cao, H. y Vaca, A (2017). “Gestión pública y modelos de federalismo”, Documento de Trabajo Año 9, N°2, en Documentos de Trabajo del CIAP, Serie Federalismo y Administración Pública, Año 9 Número 2 Octubre 2017.
- Constitución de la Nación Argentina (1995). Buenos Aires, Scotti Editora.
- De Imaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Eudeba, Buenos Aires.

- Derisi, O. N. (1972). “La actividad política”, *Revista Universitas de la Pontificia Universidad Católica Argentina*. Reproducido en revista *Colección* (2002), Escuela de Ciencias Políticas UCA v3.
- Díaz Araujo, E. (1995). *La teoría política de Julio Irazusta*, CECPUCA Ediciones, Buenos Aires.
- Fernández, C. (2001). “La autonomía de los municipios argentinos”, en *Cuadernos de Economía* N° 56. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Fehrmann, Ana (2023). “Ciudades intermedias: promotoras para desarrollo de una Argentina federal”. *Utopía Urbana*, <https://utopiaurbana.city/2023/11/16/ciudades-intermedias-promotoras-para-desarrollo-de-una-argentina-federal/>.
- Germani, G. (1968). *Política y sociedad en una época de transición*. Paidós, Buenos Aires.
- Graglia, J. E. (2014). *Políticas públicas para el desarrollo local y regional*, ACEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho Municipal. Parte General*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F.
- Iturburu, M. S. (2000a). *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, Buenos Aires Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación.
- Iturburu, M. S. (2000b). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, 2ª edición, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración, Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Buenos Aires.
- Jessop, B. (2002). “Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective”, *Antipode* 34(3): 452-472. USA, Blackwell Publishers, Ma.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity. Modern Governance. Londres. Sage.
- Laboratorio de Políticas de Articulación (2017). *Incentivos de bien público. Lineamientos conceptuales y pautas para la implementación*. GDFE y CIMA, Buenos Aires.

- Llerena Amadeo, J. y Ventura, E. (1997). *El orden político*, AZ Editora, Buenos Aires.
- Lorences, V. (2023). Disertación en la Suprema Corte de Justicia Provincia, conferencia sobre “La autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires. Contexto actual y perspectivas”. 13 de diciembre de 2023.
- Madueño Lahoz, E., Gamboa, V. & Ruiz De La Rosa, Y. (2022). “Los antecedentes históricos del municipio argentino”. *Tramas Sociales. Revista del Gabinete de Estudios e Investigación en Sociología (GEIS)*, 4(04), 166-183.
- Mazio, F. I. (2018). “El federalismo y la autonomía municipal: una mirada a partir del llamado ‘Consenso Fiscal’”, *Pensar en Derecho*, a. 7, N° 12, Buenos Aires.
- Mensa, A. (2007). “El Estado Municipal en Argentina”, *Provincia N° 7*, enero-junio 2007, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Muzzini, E, Eraso Puig, B., Anapolsky, S., Lonnborg, T., y Mora V. (2016). “Liberando el potencial de las ciudades argentinas: marco de acción para las políticas públicas. Panorama general”. Cuadernillo del Banco Mundial, Washington, DC.
- Paoletta E. S. (2023). “Política Municipal”. En Arraiza, E. et al., *Manual de gestión municipal*, 3ª edición revisada y ampliada, Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.
- Paoletta, E. S. (2018). “El tiempo de las ciudades”, *Revista Área Urbana*, Año 14, N° 67, Buenos Aires.
- Rosa, J. M. (1958). *Del municipio indiano a la provincia argentina: 1580-1852. Formación social y política de las provincias argentinas*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Sala, G., Prado, A., Mercau, F., Sandomirsky, M., Costamagna, P. y Gariboldi, J. (1999). *Municipio, desarrollo y empleo*, Ediciones del Incasur, Buenos Aires.
- Schneider, H. P. (1979). “El estado federal cooperativo”, *Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania. Revista de Estudios Políticos*, N° 12. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Buenos Aires municipio y provincia (A 30 años de la reforma constitucional)



Héctor Pérez Bourbon¹

1. Introducción

En el presente y último capítulo de esta obra analizamos el tema de la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, en el encuadre constitucional anterior y posterior a 1994.

Parece atinado concluir con esta cuestión, por cuanto es justamente la ciudad de Buenos Aires el más relevante punto de encuentro —y de conflicto— de los dos temas que dan título a esta obra: federalismo y autonomía municipal.

En efecto, la larga lucha por la definición política del país, que oscilaba entre el unitarismo y el federalismo, se resuelve, en buena me-

1 Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó durante más de cuatro décadas en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo. Fue docente de Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y Administración Pública en general en distintas universidades, centros educativos y cuerpos parlamentarios, nacionales, provinciales y municipales de la Argentina.

didada, en 1853, con la sanción de una constitución que transforma la anterior confederación en una nación federal.

A diferencia de la situación institucional previa, que por su propia esencia carece de una normativa que esté por encima de los acuerdos mutuos y de autoridades jerárquicamente superiores a las que rigen los destinos de cada una de las provincias, una nación, sea federal o unitaria, requiere el establecimiento de una autoridad única con atribuciones que dejarán de tener las partes componentes.

Y esa autoridad necesitará un territorio, un espacio físico donde asentarse. Un espacio que no pertenezca ni esté sujeto a ninguna de las provincias, sino que tenga sus propias autoridades. Ese territorio es, ni más ni menos, la capital de la nación.

La historia anterior a 1853 parecía hacer decantar inexorablemente esa condición de ciudad capital en Buenos Aires, y así se planteó originalmente. Pero la provincia homónima no quería ceder su perla más preciada, con lo que el conflicto no se cerró y quedó abierto por unos cuantos años. Recién quedará saldado en 1880.

Por otro lado, desde su inicio la Capital fue una municipalidad atípica: sin ser provincia, enviaba legisladores al Congreso. Pero su máxima autoridad no surgía de la voluntad popular, sino de la exclusiva voluntad de las autoridades nacionales; los porteños podían elegir a sus diputados y senadores, pero no a su intendente.

La reforma de la Constitución nacional que tuvo lugar en 1994 modificó la situación jurídica de la ciudad, la que pasó a ser una entidad político-institucional asimilable a lo que son el resto de las provincias, aunque siguió siendo también un municipio.

Trataremos, entonces, de desarrollar en este capítulo un análisis de los antecedentes, la situación anterior, el impacto de la reforma constitucional y la situación actual de Buenos Aires, municipio y ahora también provincia.

2. Buenos Aires luego de la Constitución

2.1. Acuerdos y desacuerdos

Al día siguiente de la batalla de Caseros, el jefe triunfante, Justo José de Urquiza, nombra gobernador de Buenos Aires a Vicente López y Planes. En un intento de ir limando asperezas, López, que había tenido cordiales entendimientos con Rosas, designa ministro de gobierno a Valentín Alsina, destacado líder unitario. Las fricciones no tardan en salir a la luz y Urquiza convoca a elecciones para el 11 de abril, a fin de elegir una nueva sala de representantes. Aunque se impuso el sector unitario, fue confirmado Vicente López en el cargo, lo que produjo el alejamiento de Alsina.

Unos días antes se había firmado —entre Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes— el Protocolo de Palermo, por el que se delegaba en Urquiza el manejo de las relaciones exteriores y se lo instruía para que convocara a una reunión de representantes de todas las provincias, en San Nicolás de los Arroyos, a fin de discutir la sanción de una constitución.

En virtud de ello se firma, el 31 de mayo, el Acuerdo de San Nicolás entre once provincias. Las tres restantes (Córdoba, Salta y Jujuy) adhirieron posteriormente. Allí se establecía, en primer lugar, la plena vigencia del Pacto del 4 de enero de 1831, el que “... será religiosamente observado en todas sus cláusulas, y para mayor firmeza y garantía, queda facultado el Excmo. Señor Encargado de las Rela-

ciones Exteriores, para ponerlo en ejecución en todo el territorio de la República”. Se ratificaba así la intención de constituir un gobierno federal. En un total de 19 artículos, prescribía una serie de requisitos y condiciones que deberían tenerse en cuenta en la convención constituyente que sería convocada. Asimismo, confirma a Urquiza como encargado de las relaciones exteriores y le asigna el título de director provisorio de la Confederación Argentina. En un artículo adicional se invitaba a las provincias faltantes a adherir.

No obstante, la pretensión hegemónica de Buenos Aires continuaba incólume: no aceptaba perder su condición privilegiada de comando del país. Por tal motivo, en un áspero debate en la nueva sala de representantes de la provincia —que, como dijimos, había quedado en manos de los unitarios— se decidió el rechazo del Acuerdo, que tuvo solo un par de defensores, principalmente Vicente Fidel López, hijo del autor del Himno, que sostuvo: “... amo como el que más al pueblo de Buenos Aires en donde he nacido. ¡Pero alzo mi voz para decir que mi patria es la República Argentina y no Buenos Aires!”; el abucheo del público impidió a López continuar su discurso. Al día siguiente, renunciaron todos los ministros; el gobernador también presentó su renuncia, la que fue rápidamente aceptada. Quedó entonces como gobernador provisional el presidente de la legislatura, el general Manuel Pinto, ya entrado en años.

Para justificar el rechazo hubo alguna argumentación, sostenida por Bartolomé Mitre —pretendidamente jurídica pero, en la realidad, amañada—, que fue que el gobernador Vicente López lo había firmado sin autorización de la Sala de Representantes, pero en el trasfondo subyacían los verdaderos motivos principales de la negativa a aprobarlo: el Acuerdo preveía, para la convención constituyente a convocarse, una representación igualitaria de todas las provincias,

y Buenos Aires pretendía que fuera proporcional a la población; establecía como lugar de reunión de la convención la ciudad de Santa Fe, lo que le dificultaba a Buenos Aires el control que buscaba ejercer sobre los convencionales; por último, la designación de Urquiza como director de la Confederación era indigerible para el unitarismo porteño más recalcitrante: le reconocían a Urquiza el mérito de haber iniciado, impulsado y conducido las acciones que habían llevado al derrocamiento del Rosas pero no le perdonaban que luego de Caseros hubiera entrado triunfante en Buenos Aires luciendo, en su sombrero de copa, la divisa punzó, tan cara a los federales y al rosismo en general.

Este rechazo al Acuerdo, lejos de calmar los ánimos, los enardeció aún más. Urquiza, haciendo uso de las facultades otorgadas, asume en forma personal el gobierno de Buenos Aires, en un claro antecedente de lo que luego se plasmaría en el texto constitucional como intervención federal a las provincias.

Levantamientos armados, represiones, disolución de la Sala de Representantes, arrestos de figuras prominentes como Benjamín Virasoro y Manuel Urdinarrain, elecciones para designar diputados a la convención constituyente con una participación popular casi nula, son algunos de los hechos que se sucedieron en esos caóticos días. Vuelta a constituirse la disuelta Sala de Representantes, designa gobernador interino al general Manuel Pinto, quien el 11 de septiembre declara a la provincia de Buenos Aires escindida de la Confederación y constituida como un Estado independiente.

Urquiza, considerando que estos movimientos responden a auténticos y legítimos deseos del pueblo de Buenos Aires, opta por dejar que las cosas sigan su curso y se aleja del escenario del conflicto.

Sin la presencia de Buenos Aires, entonces, se reúne en enero de 1853, en la ciudad de Santa Fe, la convención que dará letra y contenido a la Constitución nacional. El 1º de mayo de ese año, Justo José de Urquiza la promulga como tal. Dos meses después, el 9 de julio, es jurada por las trece provincias firmantes: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Luis, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

No sería justo dejar en el olvido a una figura sumamente relevante: en la jura y el apoyo a la nueva Constitución tuvo una decidida influencia fray Mamerto Esquiú. Este fraile franciscano fue convocado por el gobernador de su provincia, Catamarca, para hablar en oposición a la Constitución recién aprobada, que, en opinión del sacerdote Pedro Alejandrino Zenteno, quien había sido diputado por Catamarca en la convención de Santa Fe, tenía puntos de discordia con la religión católica. Esquiú —con apenas 27 años pero dueño de una oratoria singular y de una inteligencia privilegiada— sorprendió a todos pronunciando una encendida defensa de la Constitución que finalizó diciendo: “Obedeced, señores, sin sumisión no hay ley; sin leyes no hay patria, no hay verdadera libertad; existen sólo pasiones, desorden, anarquía, disolución, guerra y males de que Dios libre eternamente a la República Argentina”. El cerrado aplauso que rubricó estas palabras casi no lo deja terminar la frase.

Este sermón fue ampliamente difundido por periódicos de todas las provincias, aun en Buenos Aires, e incluso fue mandado a imprimir por un decreto del presidente Urquiza. Hubo luego otros sermones en la misma línea, lo que le valió que fuera llamado “el orador de la Constitución”.

Increíblemente, una enorme contribución a la aceptación de la Constitución nacional provino de las palabras de un desconocido y joven sacerdote de una provincia lejana y pequeña.²

2.2. La cuestión capital

Un punto especial a tener en cuenta es el artículo 3º de esa Constitución, que fue, justamente, la manzana de la discordia. Ese artículo textualmente decía: “Las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de la Confederación por una ley especial”. Y el artículo 34 refuerza esa distinción cuando establece que para la primera legislatura los diputados que se nombrarán serán “... por la Capital seis (6); por la Provincia de Buenos Aires seis (6) [...]”. Queda claro (y se reitera el concepto en otros artículos) que la ciudad de Buenos Aires dejará de formar parte de la provincia homónima para pasar a depender directamente de la Nación.

Hasta ese momento se había mantenido, en todo el país, una fuerte identidad entre la provincia y su ciudad capital: Santa Fe era la ciudad y también la provincia y Estanislao López se consideraba el jefe de ambas; lo mismo sucedía en Santiago del Estero, en Mendoza, en Corrientes y el resto: ciudad y provincia eran, en la práctica, sinónimos.³

2 La causa de canonización de fray Mamerto de la Ascensión Esquiú está muy avanzada en el Vaticano. Durante el papado de S.S. Juan Pablo II fue declarado Siervo de Dios en 2005 y Venerable en 2006. El sábado 4 de septiembre de 2021, por decisión del papa Francisco, fue oficialmente declarado beato en una misa en Piedra Blanca, el pueblito en el que nació en 1826.

3 Esta identidad entre la provincia y su ciudad capital está mencionada también en el punto 2.1.3. del capítulo III, “Autonomía municipal para robustecer al federalismo”, de autoría de Enzo Paoletta.

Este desmembramiento a que se sometía ahora a Buenos Aires resultaba intolerable para la clase política porteña, que, además, ambicionaba —ya desde los muy lejanos días de Mayo— situarse en un escalón ligeramente superior. La contienda recién terminará de saldarse casi 30 años después, como veremos.

Mientras tanto, la provincia de Buenos Aires sigue apartada y el 11 de abril de 1854, casi en un abierto desafío, dicta su propia constitución. Una nota interesante es que esta constitución prevé en el artículo 170: “El régimen municipal será establecido en todo el Estado. La forma de elección de los municipales, las atribuciones y deberes de estos cuerpos, como lo relativo á sus rentas y arbitrios, serán fijados en la ley de la materia”. Normativa muy escueta, sin duda, pero que reconoce la necesidad de un régimen municipal como uno de los estamentos de gobierno.

Empero, ese distanciamiento no fue, precisamente, lo que hoy llamaríamos “un divorcio de común acuerdo”. De un lado y del otro fueron tomándose decisiones que afectaban al ahora tan definitivamente adversario. Hubo medidas económicas que afectaban los recursos de importaciones y exportaciones privilegiando al puerto de Buenos Aires o los puertos de la Confederación, según la conveniencia de cada uno; y no faltaron tampoco escaramuzas bélicas y batallas menores que trataban de doblegar por la fuerza a los díscolos porteños o de demostrar la superioridad de Buenos Aires sobre la Confederación.

Finalmente, el 23 de octubre de 1859 se enfrentan dos ejércitos: el de la Confederación, con 14.000 hombres entre caballería e infantería, artillado con 35 cañones y obuses, y el de Buenos Aires —comandado por Mitre, ministro del gobernador Alsina—, con 4.700 infantes y 4.000 soldados de caballería con una artillería de 24 piezas. En ambos ejércitos figuraban militares de fuste con muchas batallas sobre

sus espaldas, como Pedernera, Paunero, Rivas, Lagos y Conesa, entre otros. Las fuerzas de la Confederación contaban también con el apoyo de importantes divisiones de ranqueles de los caciques Cristo y Coliqueo. Al contrario, el ejército de Mitre debía destinar parte de sus efectivos a contener los avances indígenas en la provincia.

A las pocas horas de iniciadas las acciones, no tardó Mitre en visualizar la derrota, por lo que ordenó la retirada.

Urquiza desistió de perseguir a los derrotados y prefirió situarse en Flores, en las afueras de Buenos Aires. Desde allí presionó al gobernador Alsina para acordar la reincorporación de la provincia a la Confederación, pero este se mantuvo intransigente, lo que provocó que —en un principio aconsejado por sus aliados y, a poco andar, decididamente abandonado por ellos— se viera obligado a renunciar.

Se llega así, gracias a la mediación de Francisco Solano López, a la firma del Pacto de San José de Flores —también denominado Pacto de Unión Nacional—, lo que significó el fin de la secesión de Buenos Aires, que aceptó su reingreso a la Confederación condicionándolo a una revisión del texto constitucional que haría una comisión especial.⁴

El pacto establecía que si el dictamen de la comisión era que debían modificarse algunos artículos, se convocaría a una nueva convención constituyente. En rigor de verdad, el texto de la Constitución aprobada en 1853 establecía que podía reformarse “... pasados diez años desde el día en que la juren los Pueblos”. No habían pasado diez años, pero igualmente se convocó a una convención reformadora en 1860.

4 La comisión estuvo integrada por Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sarsfield, José Mármol, Antonio Cruz Obligado y Domingo F. Sarmiento.

En 1853, según explica Alberto García Lema en sus clases, se logra una síntesis entre los dos sectores en pugna elaborando una constitución fuertemente unitaria en lo económico y fuertemente federal en lo político. La reforma de 1860 acentúa ambas tendencias quitando, por ejemplo, el requisito de que las constituciones provinciales deban ser aprobadas por el Congreso nacional y la posibilidad de que el Congreso destituyera por juicio político a los gobernadores de provincia.

Respecto de la Capital Federal, se sustituye el artículo 3º ya mencionado por el que rige aún: “Las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse”. Esta fórmula, aparentemente sencilla de llevar a cabo, trajo muchos más inconvenientes que los que podrían haberse pronosticado.

En efecto, Buenos Aires seguía teniendo una fuerte resistencia a desprenderse de su ciudad capital. Así, hubo varios proyectos de ley que establecían la Capital Federal en otras ciudades, como Rosario, Villa María o Río Cuarto. Algunos de ellos lograron ser sancionados, pero se encontraron con la infranqueable barrera del veto presidencial. Curiosamente, esos vetos provinieron de un presidente porteño por antonomasia como Bartolomé Mitre o de Domingo F. Sarmiento, sanjuanino de origen pero que había sido concejal en la municipalidad porteña.

Una solución intermedia se consigue gracias a la llamada “ley de compromiso” promulgada por Mitre, que declara la ciudad de Buenos Aires “... residencia de las autoridades nacionales, con jurisdicción de todo su municipio, hasta tanto que el Congreso dicte la ley de capital permanente”. No es la capital de la República, pero sirve de asiento

permanente a las autoridades del gobierno federal, como disponía la Constitución.

Transcurren así las presidencias de Mitre, de Sarmiento y de Avellaneda, quien ya sobre el final de su mandato logra la sanción de la Ley N.º 1.029, que, ahora sí, declara "... Capital de la República, el municipio de la Ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales". A partir de allí, ya Buenos Aires deja de pertenecer a la provincia homónima y pasa a ser un distrito federal sujeto en forma directa a las autoridades nacionales.

2.3. Las luces de Buenos Aires

Aunque nació como un pequeño villorrio en una zona desprovista de yacimientos de oro y plata —tan caros a quienes llegaban de Europa a estas tierras—, Buenos Aires tuvo, desde sus comienzos, la inexplicable facultad de encandilar y, como la Gorgona, petrificar a quien sostuviera su mirada.

El porqué de esta capacidad es difícil de explicar. Como dijimos, no era una ciudad situada en un territorio en el que abundaran los metales preciosos y las codiciadas piedras de gran valor; solo la plata potosina se mostraba como algo relativamente accesible. En rigor, se trataba de algo más parecido a un desierto que a un vergel. Sin embargo, esa tierra aparentemente desprolija y árida había permitido una extraordinaria proliferación del ganado caballar y vacuno que habían introducido los españoles.

Cuando medio siglo después de la fundación de Buenos Aires por Juan de Garay comienza a declinar la producción de oro y plata en las posesiones españolas de los virreinos de Perú y Nueva España —Nueva Granada se sumará recién a principios del siglo XVII—, los ojos comienzan a tornar hacia otra fuente de riqueza: los cueros; y

en ese rubro, las ventajas relativas de las tierras del Plata eran innegables.

Este giro conceptual de preferir la agricultura a la minería es respaldado incluso por Manuel Belgrano, años después, cuando sostiene: “No será el oro ni la plata sino la agricultura la verdadera riqueza (...) Toda riqueza que no tiene origen en el suelo es incierta, por consiguiente, para esta provincia la verdadera mina es la tierra bien cultivada”.

La pampa, la llanura, toma otra relevancia.

Comienza así un creciente comercio, favorecido, en buena medida, por la gran facilidad que significaba matar y desollar un vacuno respecto del trabajo de recuperar metales preciosos extrayéndolos de las entrañas de la tierra. Tito Saubidet da cuenta de lo que explica Cayetano Cattaneo, citado por Carlos Octavio Bunge: “De este modo, sólo diez y ocho o veinte hombres postraban en una hora setecientas u ochocientas reses” (citado en Bunge, 1918). Una semana a ocho horas diarias de trabajo podía significar entre 20.000 y 25.000 cueros.

Por este motivo, Buenos Aires comienza a tener una relevancia bastante superior a la que venía gozando hasta ese momento. Y esa nueva faz no fue observada solo por España, sino también por un vecino muy cercano: el reino de Portugal, a través de Brasil.

Las otras ciudades de los virreinos españoles en América estaban lejos de posibles enemigos; daban al ancho océano de un lado o del otro del continente, pero no sufrían posibles amenazas terrestres fuera de las de tribus de naturales americanos.

Buenos Aires, en cambio, tenía enfrente un potencial invasor que demostró que esa potencialidad estaba en condiciones de hacerse realidad. En 1680, tropas portuguesas avanzan hacia Buenos Aires y

se asientan en la margen izquierda del Río de la Plata, en lo que hoy es Colonia del Sacramento.

Al entonces gobernador de estas tierras, Pedro de Cevallos, se le había encomendado la defensa y recuperación de territorios de la corona española. El éxito de esta misión le valió el reconocimiento real y en 1776 se crea el virreinato del Río de la Plata —hasta entonces dependiente del virreinato del Perú— y se nombra a Cevallos su primer virrey.

Nuevo ascenso jurídico y político de Buenos Aires: ahora pasa a ser capital virreinal.

Fracasada la dominación militar, Portugal, asentado en Brasil, busca otro tipo de dominación o, al menos, de interferencia: la económica a través del contrabando, hartamente difícil de controlar. Piénsese en que si en la actualidad combatir el contrabando es una ardua tarea, cuánto más lo sería en aquella época sin los recursos con que contamos hoy en día y cuando quien tenía la máxima responsabilidad de control estaba a 10.000 km de distancia.

Lo cierto es que Buenos Aires se transforma en una ciudad importante, apetecida inclusive por Inglaterra, que en 1806 y 1807 intenta invadirla y conquistarla, pero falla en ambos intentos.

Y esa importancia que la ubica, como vimos, en el sitio de “hermana mayor” en 1810, setenta años después sigue embelesando.

Buenos Aires ya no es más de los porteños: Buenos Aires es del país entero. Es de notar, incluso, que hasta ha perdido el gentilicio: muchas ciudades tienen puerto, pero los oriundos de Mar del Plata son marplatenses, los de Rosario son rosarinos, los de San Nicolás son nicoleños. En cambio, los oriundos y los que viven junto al puerto de Buenos Aires no son bonaerenses, sino PORTEÑOS. Parecería que no

es Buenos Aires una ciudad que tiene puerto, sino un puerto que tiene ciudad.

Y esa fascinación, esa seducción que ejerce Buenos Aires, se da fuertemente en los políticos. Si repasamos en la historia quiénes fueron figuras relevantes de la política porteña, vemos que —además de lo ya comentado acerca de Sarmiento, sanjuanino, concejal en Buenos Aires— el general Julio Argentino Roca, tucumano, fue senador por la Capital, lo mismo que José Evaristo Uriburu, salteño, senador por la Capital durante nueve años; el tucumano Marco Avellaneda, hermano de quien fue presidente de la Nación, fue diputado nacional por su provincia de 1876 hasta 1901 y más tarde senador por la Capital desde 1910 hasta su fallecimiento; Benito Villanueva, mendocino, primeramente diputado por su provincia y luego diputado por la Capital de 1900 a 1904 y senador también por la Capital de 1904 a 1913. Y no son los únicos casos.

El embrujo de la Reina del Plata no se da solo en los políticos. Florencio Escardó tiene dicho que “Salvo Gardel, nadie ha poseído a la ciudad” y, sin embargo, no son pocos los que sostienen que el Zorzal Criollo ni siquiera era argentino; pero ello no le impidió ser un emblema de su “Buenos Aires querido”.

Si revisamos la lista de los presidentes y vicepresidentes de la Nación, vemos que sobre 62 mandatos (se excluyen los gobiernos de facto) hay una cantidad considerable de porteños y bonaerenses (10 y 9, respectivamente, en el caso de los presidentes, y 8 y 6 en el caso de los vicepresidentes). No obstante, el embellecimiento y la majestuosidad de Buenos Aires se dieron principalmente entre los años 1868 y 1916: el edificio del Congreso Nacional, la Casa Rosada, la Avenida de Mayo, el Jardín Zoológico, el Jardín Botánico, el Hipódromo de Palermo, entre otros edificios y espacios públicos. Durante esos 48 años hubo menos de 10 en los cuales

la presidencia de la Nación estuvo en manos de porteños; los otros 38 fueron presidencias de sanjuaninos, como Sarmiento, tucumanos, como Avellaneda y Roca, cordobeses, como Juárez Celman y Figueroa Alcorta, o salteños, como José Evaristo Uriburu y Victorino del Plaza.

También es de esta época el puerto Madero, finalizado en 1898 y que una década después ya resultaba obsoleto. Estuvo prácticamente inactivo durante mucho tiempo y hacia finales del siglo XX se transformó en uno de los barrios más selectos y distinguidos de la ciudad por iniciativa de otro presidente provinciano, Carlos Menem, riojano.

Hubo un rebrote de grandes obras durante la presidencia de Agustín P. Justo, entrerriano; de esa época datan el Obelisco, el edificio originalmente sede del ministerio de Obras Públicas, la avenida General Paz y los primeros tramos de la avenida 9 de Julio.

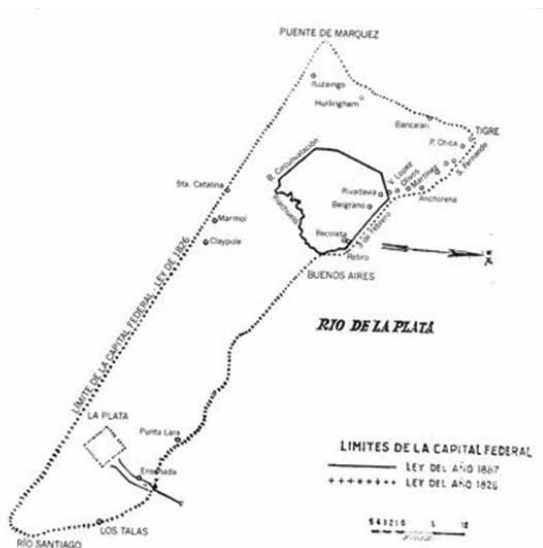
En palabras de Juan Álvarez: “Buenos Aires será una enfermedad; pero no podemos negar que le agrada mucho al paciente”.

2.4. Una ciudad acotada

Hasta la Ley N.º 1.029, Buenos Aires era una jurisdicción que iba desde el Río de la Plata hasta las tierras en poder de los indios. Esa identidad ciudad-provincia de la que ya hemos hablado hacía desaparecer cualquier línea punteada que indicara que se había pasado de un territorio a otro. Había zonas diferenciadas, sin duda, había pagos distinguibles, pero el linde de una zona respecto de otra era bastante difuso.

La ley de declaración de Buenos Aires como capital de la Nación establece que será “bajo sus límites actuales”. Pero ¿cuáles eran esos límites? Desde antes de la definitiva organización nacional había habido distintos intentos de marcar con claridad el territorio de la ciudad. No tuvieron mayor efecto sobre la realidad.

En 1826, durante la pretendida presidencia de Bernardino Rivadavia, el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata aprueba una ley en la que por su artículo I se declara que la ciudad de Buenos Aires es la capital del Estado; por el artículo VI se especifican los límites, que resultan como muestra el diagrama que sigue.



Se aprecia en el dibujo la desproporción entre lo que es el territorio actual de la capital y lo que pretendía federalizarse.

Como nota de color se observa que el artículo IV dispone que pasan a la Nación "... todos los deberes y empeños contraídos por la provincia de Buenos Aires". De esta manera Rivadavia se sacaba el lazo de su *affaire* en el asunto del empréstito de la Baring Brothers.

Más adelante, en la convención constituyente de Santa Fe, en 1853, también se aprobó una ley de capitalización de un territorio más amplio aún que el de 1826, ya que se adentraba en el Río de la Plata para

incorporar la isla Martín García dentro de la Capital. Tampoco pudo aplicarse, ya que estaba fuera del radio de acción de una asamblea de la que Buenos Aires, principal interesada, no participaba.

Reiteramos la pregunta: ¿cuáles eran, entonces, esos “límites actuales” que establece la Ley N.º 1029? No son los de las fracasadas leyes de 1826 y de 1853 ni tampoco los que hoy conocemos.

Por Ley N.º 522 del 30 de octubre de 1867, la provincia de Buenos Aires había establecido los límites territoriales del municipio de la ciudad. El texto de la ley merece una “traducción”, por cuanto las referencias se fijan con expresiones como: “... el terreno conocido en el plano de Sourdeaux con el nombre de Calderón...” (art. 1º) o “... en dirección al sud por la calle que limita las propiedades Paso Bejerano, Roy y Pereyra, hasta la intersección con la calle de la Arena...” (art. 1º). Llevadas las referencias a los nombres de las actuales calles y avenidas, vemos que esos límites eran aproximadamente: desembocadura del arroyo Maldonado (que actualmente corre entubado bajo las avenidas Juan B. Justo y Bullrich) - Avenida Córdoba - Avenida Medrano - Castro Barros - Avenida Boedo - Avenida Sáenz - Riachuelo, a la altura de Puente Alsina.

Ya en 1880 esta extensión resultaba insuficiente para los 400.000 habitantes con que contaba la ciudad; por ese motivo se busca su ampliación a partir de nuevas cesiones de territorio por parte de la provincia de Buenos Aires. En 1884 la provincia cede parcialmente sus partidos Belgrano y Flores, pero esta cesión no se materializa. Tres años más tarde, la Ley N.º 1.899 rectifica la anterior y amplía la cesión de territorio a la totalidad de esos partidos mencionados.

Además de la disposición geográfica de estos partidos, ambos poseían una evocación muy especial para la ciudad capital: en Flores se había firmado el Pacto que posibilitó el reingreso a la Confederación;

y Belgrano fue el lugar donde Avellaneda trasladó el gobierno federal para posibilitar el dictado de la Ley N.º 1.029 de federalización de Buenos Aires.

El siguiente diagrama ilustra el territorio original de la capital y el que surgió luego de esa ampliación.



En el dibujo se observan también los ajustes que hubieron de hacerse sobre los partidos cedidos (Belgrano y Flores), pero también sobre los de San Martín, Lomas de Zamora y Barracas al Sud (actualmente Avellaneda) para conformar la poligonal que circunda a la ciudad, la avenida General Paz y por la rectificación del Riachuelo.

Vale la pena señalar que la construcción de la Avenida General Paz fue una condición específica planteada en la Ley N.º 1.899 de la provincia de Buenos Aires, de cesión del territorio. El artículo 2º,

inciso 4° de esa ley —sancionada el 27 de septiembre de 1887 y promulgada al día siguiente— decía textualmente: “Art. 2°.- Serán condiciones indispensables de esta cesión: [...] 4°) Que se hará a costa de la Nación un boulevard de cien metros de ancho, cuando menos, en el mismo límite del territorio cedido”. La Ley Nacional N.º 2.089 aceptó la cesión y el cargo.

Notable previsión, por cierto, aunque, como dijimos, esa construcción recién se llevó a cabo durante el gobierno de Justo, en la década del 30.

2.5. Vicisitudes institucionales

Como ya hemos visto, hasta 1880 la ciudad de Buenos Aires perteneció a la provincia homónima. En consecuencia, su sistema municipal estuvo regido por la Constitución provincial.

Antes de la reunificación la provincia había dictado su Constitución en 1854, en la que declaraba la necesidad de que existiera un régimen municipal pero no avanzaba para nada en pautas de organización.

Al incorporarse a la Confederación aceptaba, de hecho y de derecho, la Constitución nacional, máxime después de la reforma de 1860 demandada por ella misma. Debía, en consecuencia, adaptar su propia Constitución a la sancionada en Santa Fe, particularmente a su artículo 5°, que la obligaba a determinar un régimen municipal. Tardó en hacerlo, pero finalmente, en 1873, la provincia de Buenos Aires dictó su nueva Constitución, adaptada a las nuevas circunstancias.

Así, en la sección VI, artículo 199 y siguientes, establece los lineamientos básicos de cómo se organizarán los municipios de la provincia, distinguiendo dos sistemas: uno a aplicarse en la ciudad de Buenos Aires y otro en el resto del territorio provincial. Interesan-

temente, para el sistema de la ciudad prescribe, además del nivel de gobierno municipal, un gobierno barrial en cada una de las catorce parroquias.

Luego de la federalización, la organización del gobierno municipal de la Capital será dispuesta por leyes del Congreso nacional, que actúa como autoridad local.

Se dicta así, en 1882, la Ley N.º 1.260, que establece un gobierno municipal con un intendente designado por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado y un concejo deliberante elegido por votación popular, a razón de dos concejales por parroquia. Estos 30 concejales duraban dos años en sus funciones y el cuerpo se renovaba por mitades anualmente. La ley señalaba también la incompatibilidad de funciones disponiendo, en su artículo 54, que: “Ningún municipal podrá ser a la vez miembro del Concejo Deliberante y jefe del Ejecutivo”.

Es muy puntillosa también la ley al determinar la funciones y atribuciones tanto del Concejo Deliberante cuanto del Departamento Ejecutivo. Como una curiosidad, podemos ver entre esas atribuciones del Concejo Deliberante, en el artículo 47, inciso 7º: “Dictar ordenanzas sobre el servicio doméstico, conforme a lo establecido en el Código Civil”.

A partir de esta primera ley de organización municipal, si bien lo relativo a la figura del intendente no tuvo demasiadas modificaciones, el Concejo Deliberante se vio sujeto a una considerable cantidad de vicisitudes.

Apenas transcurridos tres años, en 1885, una resolución del intendente, ratificada por decreto del presidente Roca, suspende los comicios que debían realizarse y reemplaza el Concejo Deliberante por una comisión designada por el presidente de la Nación. Por ley, en 1887, se convalida esa medida y se establece taxativamente: “Las

funciones encomendadas al Concejo Deliberante serán desempeñadas por una Comisión compuesta de quince personas nombradas por el Poder Ejecutivo”. En 1901, también por ley, se aumenta a 22 la cantidad de integrantes de la comisión.

No olvidemos que la Constitución nacional entonces vigente —y que rigió hasta la reforma de 1994— preveía, en su artículo 86, que el presidente de la Nación “... es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación”. Esta dependencia directa de la figura del presidente fue el principal argumento para justificar estos vaivenes institucionales... y los que veremos más abajo.

Se vuelve a la normalidad en 1907, durante la presidencia de Figueroa Alcorta, cuando en el Congreso nacional se sanciona la Ley N.º 5.098, que reconfigura la organización de la municipalidad de la capital; allí se restablece el Concejo Deliberante, que estará integrado por 22 miembros elegidos por votación popular en un sistema de lista incompleta: 16 para la lista ganadora y “... tomándose los seis restantes de los demás candidatos que hubieran obtenido la mayoría relativa”. Los concejales tenían mandato por cuatro años y el cuerpo se renovaba por mitades cada dos. Comenzarían su mandato el 1º de enero de 1908.

Respecto del Departamento Ejecutivo, la nueva ley no alteraba el modo de designación: nombramiento por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado. Su mandato se fijaba en tres años en lugar de dos como preveía la ley anterior; de esta manera se iba desfasando el mandato del intendente con el del Concejo. También se modificaba el modo de remoción: en lugar del tradicional juicio político, se preveía una acusación por parte del Concejo Deliberante —con dos tercios de votos de los presentes— y la resolución de la causa a cargo de

un jurado popular de veinte miembros —seleccionados por sorteo— y presidido por un juez federal.

Menos de ocho años duró este sistema: el 22 de marzo de 1915, el presidente Victorino de la Plaza, mediante un decreto tomado “... en Acuerdo General de Ministros”, clausura nuevamente el Concejo Deliberante de la capital y lo reemplaza por una “... Comisión compuesta de distinguidos vecinos”. La nómina de esos 22 vecinos, designados por el Poder Ejecutivo y consignada en el artículo 2º del decreto, muestra que habían sido seleccionados entre “... la parte principal y más sana de la población”, como en el Cabildo Abierto de los lejanos días de Mayo de 1810. ¿La causa de esa clausura? Hubo una formal y objetiva, consistente en que, a raíz de conflictos internos, no se había logrado el suficiente *quorum* como para sesionar, razón por la cual la minoría había decidido declarar la cesantía de los concejales díscolos, sumado a la imposibilidad material de convocar a elecciones; a eso se añadía otra motivación, más informal y subjetiva: la no confiabilidad de los padrones electorales, hecho que, como el mismo decreto señala, “ha[bía] sido objetado por parte representativa de la opinión”.

En septiembre de ese año, la Ley N.º 9.665 ratifica ese decreto y establece que la designación de los integrantes de esa comisión requería acuerdo del Senado. Cuando en 1917 el presidente Hipólito Yrigoyen intenta modificar la composición de la comisión el Senado, aún en manos de la oposición, le negó el acuerdo, con lo que la comisión comenzó a languidecer y, finalmente, en las elecciones municipales de noviembre de 1918 se recompuso la situación y se volvió a la normalidad. De esta manera, el gobierno municipal de la ciudad de Buenos Aires se desarrolló dentro de los carriles legales durante los gobiernos de Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear.

La Ley N.º 10.240, publicada en el Boletín Oficial el 4 de octubre de 1917, reformulaba la organización municipal de la ciudad y elevaba el número de concejales a 30, elegidos por votación popular; las 30 bancas se asignaban mediante un sistema de repartición proporcional. La designación del intendente se mantenía como una atribución del presidente de la Nación con acuerdo del Senado. Este sistema logró perdurar doce años, hasta la irrupción militar de José Félix Uriburu en el gobierno en septiembre de 1930.

El golpe triunfante elimina el Concejo Deliberante y traslada sus facultades al intendente José Guerrico, designado por el mismo Uriburu en sustitución del derrocado José Luis Cantilo.

En 1932, con las elecciones generales en las que resulta triunfante Agustín P. Justo, vuelve a constituirse el Concejo Deliberante de la Capital Federal, de acuerdo con la normativa vigente con anterioridad al golpe de Estado; el sistema resulta levemente ajustado al año siguiente por la Ley N.º 11.739, que establece algunas correcciones sin mayor trascendencia para nuestro análisis.

Este nuevo Concejo Deliberante cae en un mar de corrupción que, poco a poco, se hace intolerable. El punto culminante de esos escándalos fue cuando en 1936 se aprobó, mediante las ordenanzas 8.028 y 8.029, una ampliación de la concesión a la Compañía Hispano Americana de Electricidad (CHADE, luego sucedida por CADE, Compañía Argentina de Electricidad) por cincuenta años, siendo que la concesión entonces en curso recién vencería veinte años después. Hubo graves acusaciones de jugosos sobornos no solo hacia los concejales del radicalismo, sino que alcanzaba a las más altas esferas, llegando incluso al expresidente Marcelo T. de Alvear. Más aún, la violencia también estuvo presente: Arturo Frondizi, dirigente de la Unión Cívi-

ca Radical, salvó milagrosamente su vida el 23 de diciembre de 1936 al salir ileso de un atentado mientras hablaba en un acto en el que denunciaba el burdo negociado que implicaba esa prórroga.

Recordemos que eran tiempos en los que la corrupción y la violencia políticas parecían estar a la orden del día: las denuncias sobre las irregularidades en el comercio de carnes efectuadas por Lisandro de la Torre que derivan en el asesinato de Enzo Bordabehere en el recinto del Senado de la Nación son un palpable ejemplo de ello.

Este hecho, sumado al creciente desprestigio que envolvía cada vez más al Concejo, mueven al presidente Ramón Castillo a decretar su disolución y, como otras veces, reemplazarlo por una Comisión Interventora de Vecinos, compuesta por 21 integrantes nombrados por el presidente con acuerdo del Senado; esa comisión de notables evocaba fuertes reminiscencias de lo ocurrido en 1915. El intendente Carlos Alberto Pueyrredón continuó en su cargo.

Sobreviene luego el golpe de Estado de 1943. Al igual que lo sucedido en 1930, el gobierno de la revolución intervino el municipio porteño: nombró un nuevo intendente, a quien se le asignaron las funciones de la Comisión Interventora, que fue disuelta.

La vuelta a la democracia con la asunción de Perón como presidente constitucional el 4 de junio de 1946 no modificó, empero, la situación institucional del municipio capitalino: se continuó con un intendente que subsumía también en sí las funciones legislativas que había tenido el Concejo Deliberante.

En 1949 se produce una reforma constitucional que modifica sustancialmente la situación jurídico-institucional de la Capital Federal. En efecto, el artículo 68, inciso 28, incluía entre las atribuciones del

Congreso: “... Sancionar el régimen impositivo del distrito federal y fijar por un año o por períodos superiores, hasta un máximo de tres años, a propuesta del Presidente de la República, el presupuesto de gastos de su administración”; por su parte, el artículo 83, inciso 3, prescribía que el presidente de la Nación “... Es el jefe inmediato y local de la capital de la Nación, pudiendo delegar estas funciones en la forma que determinen los reglamentos administrativos”.

En este encuadre jurídico, el gobierno de la Ciudad se transformaba en un simple apéndice del gobierno federal, sin ningún tipo de autonomía. Un concejo deliberante, en estas condiciones, no tenía prácticamente razón de existir.

El gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora, a través del Decreto Ley N.º 15.374 de agosto de 1956, declara en vigor, en su artículo 1º, “... el régimen municipal de la Ciudad de Buenos Aires establecido por la ley orgánica número 1.260 y sus complementarias”. Pero por el artículo 2º asigna al intendente las funciones legislativas “... Hasta tanto se constituya el Concejo Deliberante”. Como no hubo elecciones en la práctica, y más allá de las palabras, no se modificó la situación más que en un cambio de nombres.

Renace nuevamente el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1958 al asumir Frondizi la primera magistratura, con una particular novedad: con los resultados de las elecciones del 23 de febrero de ese año ingresan dos mujeres al Concejo: Josefina Marpons, del Partido Socialista, y Alcira de la Peña, del Partido Comunista.

En marzo de 1962, el presidente legítimo fue secuestrado por las fuerzas armadas y mantenido cautivo, primeramente en la isla Martín García y luego en Bariloche. Asume entonces, durante el breve interregno, el entonces presidente provisional del Senado, José María Guido, quien anula las elecciones que habían tenido lugar poco tiem-

po antes y que fueron el detonante del golpe de Estado. Nuevamente entonces, un intendente de la capital con las facultades legislativas del desaparecido Concejo Deliberante.

Estas alternancias entre concejos deliberantes funcionando e intendentes asumiendo las funciones del concejo disuelto fueron repitiéndose durante los gobiernos siguientes: con la presidencia de Arturo Illia, concejo funcionando; con la Revolución Argentina, concejo disuelto; con las presidencias peronistas del 73 al 76, nuevamente concejo funcionando;⁵ con el Proceso de Reorganización Nacional, nuevamente concejo disuelto; y, desde el retorno definitivo a la democracia el 10 de diciembre de 1983, el gobierno municipal de la Capital Federal organizado y funcionando sobre carriles legítimos.

Si sumamos lo que fue ocurriendo a lo largo de los 116 años que van desde su federalización hasta su constitución como ciudad autónoma, veremos que solo hubo concejo deliberante durante 56 años, menos de la mitad.

Finaliza esta historia del Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires con la reforma constitucional de 1994, que le otorga “... un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”.

5 Durante el período 73-76 hubo una particularidad en la elección de los concejales. De acuerdo con lo dispuesto en la llamada Ley Nacional N.º 19.987 de noviembre de 1972, el Concejo Deliberante (oficialmente denominado Sala de Representantes) se componería de 60 representantes, de los cuales 28 se elegirían por un sistema de circunscripción uninominal en cada uno de los 28 circuitos en que fue dividida la ciudad y los otros 32, por un sistema D'Hondt tomando la ciudad como un distrito único. Estaba previsto que durarían cuatro años, pero el golpe de Estado de 1976 hizo caducar todos los mandatos.

BUENOS AIRES MUNICIPIO Y PROVINCIA

Recién a partir de allí los habitantes de la Capital Federal estuvieron habilitados para elegir a sus autoridades locales, tanto para el Departamento Ejecutivo como para el Departamento Deliberativo.

En el cuadro siguiente se resume lo que hemos reseñado.

Año	Institución legislativa	Integrantes	Designados por
1882	CONCEJO DELIBERANTE	30	Elección popular
1885	Comisión	15	Designación presidencial
1901	Comisión Municipal	22	Designación presidencial
1907	CONCEJO DELIBERANTE	22	Elección popular
1915	Comisión de Vecinos	22	Designación presidencial
1918	CONCEJO DELIBERANTE	30	Elección popular
1930	Intendente Municipal		Presidente de facto
1932	CONCEJO DELIBERANTE	30	Elección popular
1941	Comisión Interventora de Vecinos	21	Designación presidencial
1943	Intendente Municipal		Presidente de facto
1946	Intendente Municipal		Designación presidencial
1949	La nueva Constitución modifica el sistema y elimina el Concejo Deliberante		
1955	Intendente Municipal		Presidente de facto
1958	CONCEJO DELIBERANTE	30	Elección popular
1962	Intendente Municipal		Presidente de facto
1963	CONCEJO DELIBERANTE	30	Elección popular
1966	Intendente Municipal		Presidente de facto
1973	CONCEJO DELIBERANTE	60	Elección popular
1976	Intendente Municipal		Presidente de facto
1983	CONCEJO DELIBERANTE	60	Elección popular
1997	NUEVO SISTEMA INSTITUCIONAL: LEGISLATURA		

Esto es lo que trataremos en el apartado siguiente.

3. Buenos Aires provincia y municipio

3.1. El nuevo *status* de la ciudad y sus problemas

Como acabamos de ver, la reforma constitucional de 1994 otorgó a la ciudad de Buenos Aires un *status* inédito en la historia institucional argentina, el de ciudad autónoma, atribuyéndole facultades propias de legislación y jurisdicción.

Por tal motivo, en 1996, se dictó el Estatuto Organizativo de la Ciudad —el cual fue denominado Constitución—, que regula y establece su régimen de gobierno.

Comenzó así la tarea de organizar jurídica e institucionalmente esta nueva ciudad autónoma. Sin embargo, lo que en documentos y trámites parecía algo sencillo la realidad mostró que no lo era tanto. En efecto, Buenos Aires estaba demasiado acostumbrada a un mimetismo con la Nación del que le costaría salir: la policía de la ciudad era de la Nación, la administración de justicia de la ciudad dependía de la Nación, las matrículas de los profesionales en la ciudad las manejaba la Nación, las líneas de transporte público de la ciudad eran reguladas por la Nación.

A ello debía sumarse otra cuestión: cuando se aprobó la Constitución de la ciudad, los estatuyentes (o constituyentes) porteños de 1996 fusionaron en un único estamento de gobierno el régimen provincial con el régimen municipal. Es así que la ciudad capital es la única que tiene una legislatura que es a la vez concejo deliberante y un gobernador que es a la vez intendente.

Cabe reflexionar, entonces, acerca de cuáles son las principales complicaciones que acarrea esta situación atípica. Es lo que analiza-

mos a continuación tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista político y desde el punto de vista práctico.

3.1.1. Análisis jurídico del problema

Desde el punto de vista jurídico, la situación institucional de la ciudad de Buenos Aires adquiere ribetes que no dudamos en calificar de inconstitucionales.

En efecto, la Constitución nacional, en su artículo 5º, establece que:

“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.” (subrayado nuestro).

Esta disposición se ve reiterada en el artículo 123 (Segunda Parte, Título Segundo, Gobiernos de Provincia), donde expresa:

“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.” (subrayado nuestro).

Sabemos que existe, entre los estudiosos y doctrinarios, disparidad de criterios en lo referente a si la ciudad de Buenos Aires es o no una provincia en el estricto sentido de la palabra.

Por ese motivo, seguramente, no faltará quien aduzca que esas disposiciones constitucionales no son aplicables al caso de la ciudad de

Buenos Aires, por cuanto esta, si bien es una ciudad autónoma, no reviste realmente la categoría de “provincia”.

Si ello fuere así, tampoco podría aplicársele la prohibición de acuñar moneda que establece el artículo 126 ni la de hacer la guerra a otra provincia que establece el artículo 127.

Entendemos que las disposiciones constitucionales no pueden analizarse en forma aislada, sino en el contexto general que marca la obra íntegra. En tal sentido, no puede soslayarse lo prescripto en el artículo 75, inciso 30, cuando señala que es facultad del Congreso nacional:

“Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.” (subrayado nuestro).

En este artículo, en el que se menciona específicamente la ciudad capital, se habla de autoridades provinciales y municipales, distinguiendo claramente unas de las otras.

Pretender que la ciudad de Buenos Aires, capital de la Nación, está exenta de cumplir con la norma general de la Constitución nacional que obliga a las provincias a establecer un régimen municipal de gobierno distinto y separado del régimen provincial es, creemos, una interpretación sumamente forzada del texto constitucional.

No puede olvidarse tampoco que ya en el texto constitucional de 1853 se hablaba del “Presidente de la Municipalidad” de la Capital (artí-

culo 78). Es decir, a la par que se adjudicaba al Congreso la facultad de “... Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Confederación” (artículo 64, inciso 27) y se atribuía al presidente de la Nación el carácter de “... Jefe inmediato y local de la Capital de la Confederación” (artículo 83, inciso 3), se reconocía la necesidad de la existencia de un régimen municipal distinto de ambos poderes.⁶

No surge en absoluto del texto reformado en 1994 que haya sido la voluntad del constituyente que el hecho de atribuirle a la ciudad la facultad de legislación y de elegir a sus autoridades llevara implícita la desaparición de la existencia del régimen municipal preexistente.

En definitiva, y reiterando lo dicho más arriba, esta fusión que presenta la ciudad de Buenos Aires entre ambos estamentos de gobierno es, a nuestro entender, inconstitucional.

3.1.2. Análisis político del problema

Entendiendo la política, según la clásica definición, como “el arte y la ciencia de gobernar un Estado”, vemos que también, y más allá de los cuestionamientos de tipo constitucional que puedan hacerse, el haber unificado ambos niveles gubernativos presenta también problemas de tipo político, o sea, precisamente, de gobierno.

En efecto, la concepción que tiene y debe tener el gobernante en relación con su tarea es y debe ser diferente según el ámbito a que corresponda su accionar como tal.

6 La reforma de 1860 mantuvo exactamente estos textos, con la única salvedad de reemplazar “Confederación” por “Nación”. Por razones de reenumeración integral del articulado de la Constitución, los artículos citados pasaron a ser, respectivamente, artículo 81, artículo 67, inciso 27, y artículo 86, inciso 3.

El gobierno municipal debe ocuparse de lo circunstancial, de lo particular, de lo cotidiano. Los baches de las calles se eliminan de a uno, los semáforos descompuestos se arreglan de a uno, los árboles se podan de a uno. Es, en ese sentido, un nivel de gobierno marcadamente operativo, en el que el diseño de políticas globales tiene mucho menos importancia que el hecho de conseguir que lo que debe funcionar bien funcione bien. No queremos decir con esto que el gobierno municipal no requiera de una planificación adecuada, sino simplemente que el grueso de la tarea está más en la ejecución y el control de la ejecución que en la planificación.

Por el contrario, el gobierno provincial —y más aún el nacional— debe tener una percepción más generalista de los problemas, sabiendo que la solución para un determinado sector social muy frecuentemente significa un perjuicio para otro sector. Por ese motivo, este nivel gubernamental requiere más de diseños ajustados de políticas públicas que de gestión operativa.

No es fácil, en consecuencia, que una misma persona, al mismo tiempo, sobre problemas relativamente similares, pueda tener estas dos visiones casi, diríamos, contrapuestas.

Esta dicotomía puede apreciarse a diario en la Legislatura porteña. Basta ver los proyectos, los despachos de comisión o las decisiones que toma la cámara para notar que tanto los legisladores como el cuerpo en su conjunto se encuentran permanentemente en una oscilación pendular entre lo general y lo circunstancial. La tarea del legislador, compleja por su misma naturaleza, se ve aún más obstaculizada.

En el Poder Ejecutivo, la situación es relativamente semejante.

Consideramos, entonces, que también la acción de gobierno se ve dificultada por causa de la fusión del nivel municipal con el provincial.

3.1.3. Análisis práctico del problema

Cabe mencionar también otro tipo de inconveniente, más de tipo práctico aunque con ingredientes jurídicos y políticos.

Al dictarse la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se estableció, en el artículo 80, inciso 1, que la Legislatura de la Ciudad “... Dicta leyes, resoluciones y declaraciones [...]”. Coherentemente con ello, el Reglamento de la Legislatura, en su artículo 176º, admite solo estos tres tipos de proyectos.

Más allá de que entendemos que no es conveniente que las constituciones avancen hasta tal grado de detalle en punto a la regulación de los órganos de gobierno y, particularmente, del Legislativo, lo cierto es que en el caso de la ciudad de Buenos Aires este “corset” produce serias dificultades, que se traducen, a la postre, en desprolijidades legislativas.

En efecto, en su situación anterior la ciudad se regía por las siguientes normas:

- a) Leyes del Congreso nacional como legislatura local.
- b) Decretos del presidente de la Nación como autoridad local.
- c) Ordenanzas del Concejo Deliberante en cuestiones municipales.
- d) Decretos del intendente municipal en temas de su competencia.

Es decir, las normas correspondientes a lo que en las demás provincias era competencia del legislativo o del ejecutivo provinciales eran, en la ciudad, dictadas por el Legislativo y el Ejecutivo nacionales. Las normas atinentes al régimen municipal eran dictadas por el Concejo Deliberante y el intendente.

Al adjudicarse a los actuales órganos de gobierno tanto las funciones provinciales cuanto las municipales, debió haberse previsto que, al menos, deberían dictarse normas de diferente nivel, según fuera uno

o el otro el nivel gubernativo al que la norma se refiere. No fue así, sin embargo; ya hemos visto que la Constitución encorseta a la Legislatura facultándola a dictar solo “leyes, resoluciones y declaraciones”.

Habida cuenta de que tanto las resoluciones como las declaraciones son decisiones de la cámara que tienen una muy escasa o nula relación con la sociedad, con los gobernados, la Legislatura porteña, para dictar normas de carácter general destinadas a la ciudadanía, solo dispone de un tipo de normativa: la ley.

Por ese motivo, entonces, se dictan leyes que hacen a la organización del gobierno, como, por ejemplo, la ley que regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, otras que modifican o reemplazan leyes nacionales (dictadas en su momento como legislatura local), como, por ejemplo, la ley que regula la profesión de escribano, y otras que modifican o reemplazan ordenanzas municipales, estableciendo el cambio de mano de una calle, o la prohibición de estacionar en una determinada cuadra.

Entendemos que, ya que no se previó un régimen municipal diferente del provincial, por lo menos debió haberse previsto que estos órganos duales de gobierno deberían tener también una función legislativa dual: la Legislatura debería poder dictar leyes, para lo que en las demás provincias son leyes, y ordenanzas para lo que en los demás municipios son ordenanzas. Esto no se tuvo en cuenta o, al menos, no se hizo.

La situación real actual se torna, como dijimos, bastante desprolija.

3.2. ¿Pudo haber sido de otra manera?

Cabe preguntarse, entonces, si esa yuxtaposición de ambos estamentos de gobierno era inevitable o si podía haberse buscado otra forma de organización institucional.

Antes de la reforma de la Constitución nacional que le dio a la Capital ese carácter de ciudad autónoma, había habido varios intentos de conseguir que el intendente de la ciudad no fuera elegido por la mera decisión del presidente de la Nación, sino que surgiera de una elección popular.

La reforma fue mucho más allá: de esa pretensión original de elección popular del intendente capitalino, se pasó a esta inédita situación de ciudad autónoma, con todo lo que ello implicaba.

El problema que acarreaba esta nueva condición de ciudad-estado fue advertido en la Convención Constituyente de la ciudad. En efecto, durante el debate se sostuvo, entre otras cosas: "... de a poco fue advirtiéndose que aquel modelo híbrido [se refiere a la elección directa del intendente] dejaba a mitad de camino a la ciudad entre una administración estrictamente municipal y una administración con las facultades de un gobierno provincial y debía ser sustancialmente modificado. Fue en ese momento cuando quedó en claro que el debate pendiente no sólo tenía relación con la elección popular del jefe de Gobierno sino que tenía que ver con la reforma institucional de la ciudad de Buenos Aires" (Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 1996).

Reiteramos, entonces, la pregunta: ¿había otra posibilidad?

Podrá aducirse que tratándose de una provincia exclusivamente urbana lo provincial y lo municipal eran, desde el inicio, inescindibles. Sin embargo, no es así. En el mundo encontramos ciudades-estado como Hamburgo, Bremen o México que tienen, además del gobierno del estado, gobiernos de nivel municipal o distrital, elegidos por sus respectivos pobladores.

Veamos qué podría haberse hecho, qué se hizo y qué inconvenientes habría que sortear.

3.2.1. Una puerta apenas entornada

En la convención constituyente, el tema de la descentralización mereció un debate realmente importante. La versión taquigráfica de la parte pertinente de esa sesión consigna que se expresaron más de 36.000 palabras, que implicaron más de 80 páginas del diario de sesiones.

De la lectura del debate surge que se abrió cierta hendidja que permitía vislumbrar una posibilidad de solución. Lamentablemente fue solo eso: una hendidja, una puerta que quedó apenas entornada, una posibilidad que no se aprovechó.

¿Cuál era ese principio de solución? Generar una instancia de gobierno de carácter subprovincial que permitiera descentralizar determinadas tareas más cercanas a la vida cotidiana de la población que al diseño institucional de esta nueva ciudad autónoma.

A partir de allí se discutieron distintas posibilidades que contemplaban soluciones disímiles; en algunos casos se planteaban cargos unipersonales, como alcaldes designados por la autoridad provincial o alcaldes elegidos por la población, y en otros se proponía crear cuerpos colegiados elegidos por votación popular.

Como resultado del debate, la decisión en definitiva adoptada fue la de crear una categoría especial, de jerarquía inferior al gobierno de la Ciudad, a la que se denominó “comuna”. Esta nueva instancia gubernativa registra un antecedente de características relativamente similares.

En efecto, durante el breve período democrático entre 1973 y 1976, el régimen institucional de la ciudad de Buenos Aires, capital de la República, se rigió por la llamada Ley N.º 19.987, que en su artículo tercero establecía:

“Los órganos institucionales del gobierno municipal son:

- a) Sala de Representantes;
- b) Departamento Ejecutivo;
- c) Consejos Vecinales”.

Estos Consejos Vecinales, 14 en total, se compondrían de nueve consejeros surgidos de elección popular.

Es de notar, sin embargo, que tales Consejos no tenían más que funciones consultivas o de asesoramiento a los otros dos órganos de gobierno, es decir, la Sala de Representantes y el Departamento Ejecutivo. Su capacidad de gestión era mínima; prácticamente se reducía solo a ejecutar obras menores que estuvieran financiadas con aportes de los vecinos.

En cambio, la decisión de la convención al crear las comunas pareció avanzar bastante más, como puede verse en la normativa finalmente aprobada. El Libro Segundo de la Constitución consta de siete títulos; en los dos primeros establece las normas referidas a reforma constitucional y a derechos políticos y participación ciudadana y luego desarrolla los órganos del gobierno de la Ciudad a lo largo de los cinco títulos restantes, que tratan respectivamente: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Comunas y Órganos de Control. Es decir, al menos desde el punto de vista de la estructura del artícu-

lado, la Constitución coloca a las comunas en el mismo nivel que el resto de los poderes.⁷

7 Transcribimos a continuación la totalidad del mencionado Título Sexto:

TÍTULO SEXTO - COMUNAS

ARTÍCULO 127.- Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

ARTÍCULO 128.- Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad.

Son de su competencia exclusiva:

1. El mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.
2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.
3. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.
4. La administración de su patrimonio, de conformidad con la presente Constitución y las leyes.

Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias:

1. La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.
2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine.
3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.
4. La participación en la planificación y el control de los servicios.
5. La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.
6. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

Asimismo, observamos que el artículo 128 establece: “Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad”. Es decir que, más allá de la defectuosa técnica legislativa con que se ha redactado, fue clara la decisión del constituyente de que las comunas fueran verdaderos órganos de gobierno y no meros consejos consultivos.⁸

Aun así, no queda claro de la lectura del texto de la carta magna local cuál es la verdadera naturaleza institucional de las comunas: qué cosa son realmente las comunas.

ARTÍCULO 129.- La ley de presupuesto establece las partidas que se asignan a cada Comuna.

Debe ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen. La ley establecerá los criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales.

ARTÍCULO 130.- Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna.

Las listas deben adecuarse a lo que determine la ley electoral y de partidos políticos.

ARTÍCULO 131.- Cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley.

8 En relación con la técnica legislativa, nótese, por ejemplo, que se atribuye a las comunas, como competencia exclusiva: “La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo” (artículo 128, punto 3 del primer agrupamiento. El subrayado es nuestro). Si eso fuera así, se les estaría negando a los legisladores la facultad de presentar proyectos de ley y el jefe de Gobierno no podría dictar decretos por propia iniciativa.

Si se las piensa como una delegación del Legislativo, tropezamos con el artículo 84 de la Constitución, que establece que “... La Legislatura no puede delegar sus atribuciones”.

Si quiere vérselas como una delegación del Ejecutivo, advertimos que se intercala, en una estructura jerárquica y lineal, un cuerpo colegiado, lo que es casi una garantía de entorpecimiento de la gestión.

Esta imprecisión en cuanto a cuál es la esencia de las comunas desde lo gubernativo fue puesta de manifiesto durante el debate de la constituyente. Sobre ello, algún convencional expresó: “No entendemos el concepto de comuna; nos resulta extraño a nuestra propia historia. No sabemos si va a planificar, ejecutar o —me pregunto— si se va a controlar a sí misma”.

3.2.2. La ley reglamentaria y otras dilaciones

La convención constituyente finalizó su cometido el 1º de octubre de 1996. Pero para poder hacer operativas las decisiones que se habían tomado en relación con este tema de las comunas, hacía falta una ley reglamentaria. Así lo preveía claramente el texto constitucional y en su artículo 127 establecía que esa ley debía dictarse con una mayoría especial: dos tercios del total de la Legislatura, o sea, cuarenta votos.

Por otra parte, en la disposición transitoria decimoséptima, prescribía que: “La primera elección de los miembros del órgano establecido en el artículo 130 [se refiere a las juntas comunales] tendrá lugar en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco años, contados desde la sanción de esta Constitución”. En consecuencia, el 1º de octubre de 2001 vencía el plazo para elegir a los comuneros; la ley, por lo tanto, debió haberse dictado con una considerable anticipación a esa fecha.

Sin embargo, no fue así; se demoró bastante más tiempo. De hecho, la Ley Orgánica de Comunas (registrada con el número 1.777) fue sancionada recién el 1º de septiembre de 2005 y promulgada el 4 de octubre de ese año mediante Decreto N.º 1.518/05; la publicación en el Boletín Oficial N.º 2.292 se hizo el 7 de octubre de ese año.

En nuestra opinión, hubo dos factores que fueron la causa principal de esta demora: por un lado, la falta de precisión ya señalada en cuanto a qué eran realmente estos nuevos órganos de gobierno que se introducían en el sistema institucional; evidentemente, no resulta sencillo determinar la reglamentación de algo que no se sabe exactamente qué es.

A eso se sumó otro inconveniente de tipo práctico: la ley debía dictarse con el voto de cuarenta legisladores. Si ya de por sí es una tarea complicada aunar esa cantidad de voluntades, piénsese cuánto aumenta esa dificultad si ni siquiera se tiene una clara certeza acerca de sobre qué es lo que debe buscarse el acuerdo.

En resumen, el esquema normativo de lo que se plasmó en la Constitución en 1996 recién se completó nueve años más tarde.

Y si larga fue la dilación en aprobar la ley reglamentaria, no lo fue menos la real puesta en marcha del sistema. En efecto, el funcionamiento del régimen de comunas en la ciudad no solo requería de reglas de organización, sino que, imprescindiblemente, necesitaba que los cargos de conducción del organismo estuvieran ocupados por personas: debía procederse a efectuar la elección de los miembros de la junta comunal.

Esto también llevó tiempo. La ley N.º 1.777 establecía en su artículo 47 que debía instrumentarse un proceso gradual de transición, el

cual debía estar finalizado el 31 de diciembre de 2006, y que antes de que finalizara dicho plazo debería fijarse la fecha en que se convocaría a elecciones.

Ello no se logró y en enero de 2007 la Ley N.º 2.248 modificó ese artículo y llevó el plazo hasta el 31 de mayo de ese año. Tampoco se cumplió.

En septiembre de 2007 se publicó en el Boletín Oficial la Ley N.º 2.405, que establecía que el jefe de Gobierno debía convocar a elecciones a realizarse el 10 de agosto de 2008, a efectos de elegir a los integrantes de las juntas comunales. Nuevamente, no pasó de ser un documento incumplido.

El 20 de octubre de 2009, en una sesión signada por un considerable alboroto, luego de cuatro horas y media de debate se sancionó el proyecto de ley, promulgado por el Poder Ejecutivo el 9 de noviembre y publicado el 13 de ese mes y año como Ley N.º 3.233.

Esa ley fijaba la fecha de elecciones para el 5 de junio de 2011 y las autoridades electas asumirían sus cargos el 10 de diciembre de ese año.

No obstante, no terminaron allí las dilaciones. Poco antes de esa fecha en la que debían celebrarse esos comicios, en abril de 2011 se publicó en el Boletín Oficial la Ley N.º 3.761 que modificaba a la anterior 3.233, postergando la fecha de elecciones unos pocos días, llevándola al 10 de julio de ese año. La fecha en que asumirían las nuevas autoridades comunales se mantenía en el 10 de diciembre.

En esta ocasión el debate tuvo una argumentación formal, que era la multiplicidad de elecciones que habría ese año, habida cuenta de que las elecciones locales coincidían con el calendario de elecciones

presidenciales nacionales, que incluían las PASO y una eventual segunda vuelta. Se proponía, entonces, que las elecciones comunales se unificaran con las de jefe de Gobierno y de diputados de la ciudad, lo que así se hizo.

En definitiva, la primera elección de las juntas comunales se llevó a cabo el 10 de julio de 2011, casi diez años después de que venciera el plazo máximo que había fijado la ya comentada disposición transitoria de la Constitución de la Ciudad.

3.2.3. Piedras en el camino

Para finalizar ya este análisis, quisiéramos aportar un par de comentarios relativos al tema que nos ocupa: la amalgama en que ha quedado la conformación institucional de la ciudad de Buenos Aires en su doble condición de provincia y municipio.

Como hemos dicho, tal vez podría haberse planteado una solución a partir de las comunas, asignando a estas la responsabilidad de administrar los distintos sectores de Buenos Aires ciudad-municipio y manteniendo en cabeza de la Legislatura y del jefe de Gobierno la responsabilidad de conducir los destinos de Buenos Aires ciudad-provincia.

Ello no se hizo y es probable que no habría sido tampoco tan sencillo hacerlo, por los dos motivos que desarrollamos a continuación.

En primer lugar, tenemos un problema geográfico: los límites de las comunas.

Todos sabemos que las fronteras jurisdiccionales y administrativas funcionan bien en las zonas desérticas, pero no es tan sencillo establecerlas en las zonas pobladas. Las líneas de puntos que marcan

el fin de una jurisdicción y el comienzo de otra podrán funcionar sin problemas para determinadas atribuciones del Estado, pero muchas veces resultan irrelevantes en la vida cotidiana de los habitantes de esa zona.

Ejemplos de ello tenemos unos cuantos en el país. Basta ver lo que sucede, por ejemplo, entre Viedma y Carmen de Patagones o entre Neuquén y Cipolletti, que son núcleos urbanos que conforman, en rigor, una única ciudad aun cuando una frontera fluvial señale que pertenecen a distintas provincias. Más aún, entre Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay) se da una situación bastante semejante a pesar del ancho y majestuoso Paraná.

En la ciudad de Buenos Aires no existen más que unos pocos límites reales entre las diferentes zonas, particularmente las vías del tren, que en algunos casos dividen efectivamente dos sectores. Cualquier límite entre jurisdicciones que quiera establecerse a lo largo de una calle o de una avenida podrá ser una fuente de potenciales conflictos.

Reiteramos un concepto que hemos vertido más arriba: *“El gobierno municipal debe ocuparse de lo circunstancial, de lo particular, de lo cotidiano. Los baches de las calles se eliminan de a uno, los semáforos descompuestos se arreglan de a uno, los árboles se podan de a uno”*. Si se asignan estas funciones a las comunas y el límite entre una comuna y otra es una calle, ¿será sencillo coordinar los esfuerzos para, por ejemplo, eliminar un bache de esa calle?

A primera vista parecería que no.

Además, las identidades locales suelen ser más intensas que las disposiciones legales. La división de jurisdicciones planteadas a lo largo de una calle o una avenida podrá convertirse en un límite me-

ramente teórico, pero artificial y ajeno a lo que la gente de esa zona realmente siente y vive.⁹

La otra piedra con que se tropezaría para diseñar una solución institucional como la que bosquejamos tiene que ver con el núcleo del problema: el objeto de la descentralización.

¿Para qué se busca descentralizar? Habrá varios motivos, pero seguramente uno de ellos es: para lograr una gestión de gobierno más participativa.

Y eso es saludable. La democracia debe seguir avanzando; no puede circunscribirse solo a introducir cada tanto uno o más nombres en una urna para decidir quiénes serán las personas que nos gobernarán. La participación de la sociedad es algo que debe promoverse y, en este sentido, la distribución de tareas de gobierno en comunidades más reducidas parece ser una medida favorecedora.

En la ciudad de Buenos Aires existen algunos mecanismos de participación ciudadana, como las audiencias públicas, la revocatoria de mandatos y la tribuna popular. Un nivel de gobierno municipal descentralizado a nivel comunal iría a incrementar esas vías de participación.

9 Buenos Aires tiene numerosas divisiones de sectores, que apuntan a diferentes usos y necesidades: comisarías, sucursales de correo, circunscripciones electorales. Sin embargo, desde largo tiempo ha, la antigua Municipalidad tuvo casi diríamos la “manía” de fijar límites a los distintos barrios; el resultado es, en algunos casos, hasta risible: por ejemplo, la esquina de Virrey del Pino y avenida Cabildo pertenece al barrio de Belgrano para todos los porteños, con excepción de los planos municipales, que pretenden que esa esquina pertenezca al barrio de Colegiales... lo que jamás será aceptado por los vecinos de Colegiales. Los barrios son lo que sus habitantes sienten y no lo que las autoridades quieren.

Pero ¿qué tamaño debe tener una comunidad para que sea realmente participativa?

En nuestra opinión —y entendemos que esto es solo una opinión basada simplemente en lo intuitivo—, ninguna comunidad de más de 15.000, 20.000 o, a lo sumo, 30.000 habitantes es verdaderamente participativa.¹⁰

Dado que la ciudad tiene alrededor de tres millones de habitantes, si se quisiera establecer distritos de esa cantidad de población, implicaría entre 100 y 200 distritos. Esos distritos, además, deberían ser de una población relativamente equivalente; este tema del equilibrio demográfico de las comunas fue algo que se mencionó reiteradas veces en el debate de la convención y quedó formalmente plasmado en el texto constitucional.

Pero, por otro lado, la Constitución no indica nada acerca de la cantidad de comunas, pero lo que sí establece es que cada una será gobernada por una Junta Comunal de siete integrantes.

Una rápida cuenta, entonces, nos hace ver que la conjunción de esas cifras nos indicaría que la cantidad de integrantes de juntas comunales estaría entre 700 y 1.400 cargos electivos, lo que parece poco viable en estos momentos de tanta falta de credibilidad de la ciudadanía hacia la clase política.

Tal vez sea una buena oportunidad para encarar un debate amplio y sincero de la cuestión en el marco de un esquema de democracia participativa.

10 El Dr. Femín Ubertone tiene publicados un par de artículos donde analiza la siempre alabada democracia directa de los atenienses. Confrontando números, llega a la conclusión de que esa democracia directa y participativa no lo era tanto.

4. Apostilla final

Jorge Luis Borges (1929) finaliza su poema “Fundación mítica de Buenos Aires” con los siguientes versos:

A mí se me hace cuento que empezó Buenos Aires:
la juzgo tan eterna como el agua y el aire.

Porque, efectivamente, con sus defectos y virtudes, Buenos Aires fue una referencia ineludible en nuestra historia.

A Buenos Aires puede amársela u odiársela, pero no puede ignorársela.

A orillas del Mar Dulce —como bautizó Juan Díaz de Solís el “río color de león”—, Buenos Aires fue cambiando de fisonomía y de idiosincrasia a lo largo del tiempo. La tranquila ciudad hispánica de sus comienzos fue transformándose sobre fines del siglo XIX en una émula de París, con sus palacios versallescos y su afectación y su empaque pretendidamente aristocráticos. Sin embargo, “la ciudad que a fines del siglo pasado quería ser París, a comienzos de éste comenzó a querer ser Nueva York; y empezó a elevarse desde el centro” (Pérez Amuchástegui, 1965). El edificio Mihanovich en 1912, en la hoy avenida Leandro Alem (entonces Paseo de Julio), a dos cuadras de la Casa Rosada, y la galería Güemes en 1913, insólita torre en la todavía señorial calle Florida, marcaron el punto de inicio de esa transformación. Le siguieron muy rápidamente el pasaje Barolo —con sus alegorías de *La Divina Comedia*—, el Comega, el Safico y “ese monstruo de altura y cemento que es el Kavanagh” (Pérez Amuchástegui, 1965).

Buenos Aires inauguraba su teatro estrella, sala lírica poseedora de una de las mejores —si no la mejor— acústicas del mundo mien-

tras existía aún “Lo de Hansen”, indiscutido templo del tango canyengue y arrabalero.

En la misma época en que familias acomodadas —los Anchorena, los Paz, los Ortiz Basualdo, los Álzaga, los Unzué— construían sus viviendas como fastuosos palacios, de los que hoy sobreviven solo un puñado como embajadas, el Círculo Militar o la Cancillería, el barrio de La Boca, en el borde de la ciudad, consagraba a Alfredo Palacios como el primer diputado socialista de América.

A esa Buenos Aires cambiante y contradictoria le cantaron, entre muchos otros, María Elena Walsh, Jorge Luis Borges y Baldomero Fernández Moreno, todos ellos porteños, pero también el cordobés Leopoldo Lugones y marplatenses como Nacha Guevara o Astor Piazzolla.

Más aún, Gabino Coria Peñaloza —un poco conocido poeta, mendocino de nacimiento y riojano por adopción— compuso un poema dedicado a un camino (en rigor, casi un sendero) de los pagos de Olta y Loma Blanca y quiso el destino que terminara convirtiéndose en un tango que cantó Plácido Domingo y un lugar emblemático de Buenos Aires, de imperdible visita por todo el turismo, sobre todo el extranjero: Caminito, en La Boca.

En definitiva, la Buenos Aires de la política, la Buenos Aires de las guerras civiles, la Buenos Aires de la cultura, la Buenos Aires de la opulencia y de la miseria, esa Buenos Aires forma una parte inextirpable de la historia del país.

Así hemos querido mostrarlo en este trabajo. Si lo hemos logrado o no, queda a criterio del benevolente lector.

Referencias bibliográficas

- Belgrano, Manuel (1796). “Memoria sobre la agricultura, la industria y el comercio”. En Belgrano, M., *Escritos económicos* (1956). Editorial Raigal, Buenos Aires. En <https://adhilac.com.ar/?p=1451> con introducción de Gregorio Weinberg.
- Bernazza, Claudia (2005). Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes. La Plata, <https://claudiabernazza.ar>.
- Borges, Jorge Luis (1929). “Fundación mítica de Buenos Aires”, en <https://fcaglp.fcaglp.unlp.edu.ar/~sixto/borges/cuaderno/funda.htm> entre otros sitios web.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1996). *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Dir. Gral. de Taquígrafos) (2002). *Debates de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Edición compilada y revisada.
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2023). *Reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actualizado a diciembre 2023*.
- López Ghio, María Candelaria (2008). *Argentina: algunos aspectos del régimen municipal*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Muñoz, Roberto (2006). *Las coimas de la CHADE*. Publicado el 15 de septiembre de 2006 en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-33233/>.
- Pérez Amuchástegui, Antonio J. (1965). *Mentalidades argentinas 1860-1930*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Pérez Amuchástegui, Antonio J. (1968). *Crónica histórica argentina*. Ed. Codex, Buenos Aires.
- Sampay, Arturo Enrique (1975). *Las constituciones de la Argentina 1810-1972*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Saubidet, Tito (1943). *Vocabulario y refranero criollo*. Ed. Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires.
- Seghesso de López Aragón, María Cristina (2005). “Buenos Aires: de capital virreinal a polémica capital constitucional (1810-1853)”, *Revista de Historia del Derecho*, Núm. 33, 2005, pp. 297-325, <https://inhide.org/revista/>.

HÉCTOR PÉREZ BOURBON

Ubertone, Fermín Pedro (2002). "Atenas: ¿democracia directa?", *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 30 de mayo de 2002, pp. 2-3.

Ubertone, Fermín Pedro (2002). "Atenas: ¿democracia directa? Apuntes matemático-políticos", *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 22 de agosto de 2002, pp. 3-4.

El gobierno local en el federalismo argentino. Aportes para un desarrollo armónico a 30 años de la reforma constitucional invita a reflexionar sobre el impacto y los desafíos de la autonomía municipal en el contexto del federalismo argentino. En un análisis exhaustivo y multidimensional, los autores abordan temas clave como la evolución histórica de los municipios, la autonomía fiscal y financiera y el papel de los gobiernos locales en el fortalecimiento del sistema federal.

Desde una perspectiva académica rigurosa, se examinan los avances y las limitaciones en la implementación del artículo 123 de la Constitución nacional, que consagra la autonomía municipal. Desde la historia de los cabildos coloniales hasta la compleja realidad actual de la CABA, se recorren los hitos que marcaron la relación entre los municipios, las provincias y la Nación.

Además, se explora cómo la autonomía municipal puede ser un motor para el desarrollo económico, la diversificación productiva y la regeneración de la confianza en las instituciones democráticas. Con ejemplos concretos y análisis comparativos, los autores proponen soluciones innovadoras para optimizar la gestión pública y fomentar la cooperación entre los tres niveles de gobierno.

Para académicos, gestores públicos, estudiantes y todos aquellos interesados en comprender y contribuir al desarrollo armónico de los gobiernos locales en Argentina, este trabajo se posiciona como una referencia clave para el debate sobre el futuro del federalismo y la autonomía municipal en el país.

