

EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO ECONOMICO, Y EL CASO ARGENTINO (*)

por

Antonio María Hernández

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO ECONOMICO: 1. EL PLANEAMIENTO URBANO. 2. PLANIFICACIÓN ECONÓMICA. 3. EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO. 4. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y PLANIFICACIÓN.—III. EL CASO ARGENTINO: 1. EL ACTUAL RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO: A) *Nuestra interpretación del artículo 5.º de la Constitución Nacional.* B) *Naturaleza jurídica del Municipio.* C) *Formas de Gobierno Municipal.* D) *Bases Electorales.* E) *Finanzas Comunales.* F) *Poder de Policía Municipal.* G) *Relaciones Intermunicipales.* H) *Institutos de democracia directa o semidirecta.* I) *Control de legalidad en materia financiera.* J) *Cortes o Tribunales Superiores de Justicia como únicos jueces competentes en conflictos municipales.* K) *Tribunales Municipales de Faltas.* L) *Privilegios de los miembros del Gobierno local.* LL) *Intervenciones a los Municipios.* M) *Sistema de Control o Tutela.* N) *Evaluación sintética del régimen municipal argentino.* 2. ALGUNAS EXPERIENCIAS MUNICIPALES VINCULADAS AL DESARROLLO ECONÓMICO: A) *Bancos Municipales.* B) *La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires.* C) *El cinturón ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado.* D) *La Feria de Interés Turístico de la Ciudad de Buenos Aires.* E) *Turismo.* F) *El Instituto Mu-*

(*) Ponencia presentada en el «Seminario sobre el rol de los Gobiernos Municipales de América Latina y el Caribe en el desarrollo económico», Santo Domingo (República Dominicana), del 22 al 26 de julio de 1985.

nicipal de Desarrollo Urbano del Partido de General Puyrredón. G) Obras sanitarias Mar del Plata Sociedad del Estado. H) El Parque Industrial piloto de San Francisco. 3. PROPOSICIONES.

I. INTRODUCCION

Tal como el título lo indica, en este trabajo abordaremos dos temas: en primer lugar, el rol del Municipio en el desarrollo económico, donde efectuaremos consideraciones generales de esta nueva competencia, o sea, un enfoque propio de la Teoría General del Municipio y, en segundo lugar, el caso argentino, donde luego de una síntesis del actual régimen municipal, apreciaremos algunas experiencias concretas sobre el particular, para finalizar con nuestras proposiciones.

II. EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO ECONOMICO (1)

El desarrollo es el nuevo nombre de la paz, se ha dicho en notable síntesis desde el Sillón Papal. Hoy es preocupación dominante en todas las latitudes para superar el hambre, la miseria, la ignorancia y otros flagelos que lesionan la dignidad humana. Debe ser promovido por medio de la planificación y de ahí la inseparabilidad de los términos.

La planificación es utilizada en los regímenes autocráticos o totalitarios como en los democráticos, aunque en los primeros es «imperativa» y en los últimos «indicativa». «En nuestra sociedad industrial ya no puede existir una democracia sin una extensa planificación» (2).

La planificación, instrumento para el gobierno y el desarrollo, es un proceso dinámico que tiene diversos componentes. A nuestros efectos, debemos distinguir entre el planeamiento o planeación municipales y la planificación económica propiamente dicha. El primer concepto se refiere al planeamiento urbanístico, con fines

(1) En este punto resumimos lo opinado en nuestro libro *Derecho Municipal*, Vol. I, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1984, Cap. III.

(2) Carl FRIEDRICH: *La democracia como forma política y como forma de vida*, Ed. Tecnos, Madrid, 1960, pág. 158 y sigs.

edilicios, estéticos, de higiene o de seguridad social, y el segundo, a la planificación más general del Estado Nacional, provincial o regional, de tipo económico-social, en la que tampoco se puede prescindir del Municipio (3).

1. EL PLANEAMIENTO URBANO

Estas tareas de planeamiento urbano constituyen materia inquestionablemente municipal. Aclarando el papel que en este asunto deben asumir los gobiernos locales, el Segundo Congreso Iberoamericano de Municipios, llevado a cabo en Lisboa, en 1959, expresó: 1) Toda vez que los Municipios son entidades de derecho natural, ericientes (o capaces) para resolver los problemas, en virtud del conocimiento profundo y directo de los mismos, deberá ser de su competencia la elaboración del planeamiento urbano y la realización del correspondiente ordenamiento urbanístico, dentro de sus áreas administrativas. 2) En los casos en que el planeamiento urbano, por su predominio y fuerza de expansión, origine la conveniencia del planeamiento regional y éste se realice con la intervención del Estado, es indispensable que en todas las escalas de su elaboración se verifique la participación efectiva de los Municipios interesados, en especial del Municipio del conglomerado más desarrollado, centro de toda importancia regional. 3) Sería altamente recomendable que los planeamientos regionales fuesen de preferencia elaborados por las federaciones o agrupaciones de los Municipios interesados, desde que reúnan un mínimo de capacidad técnica y económica, con la orientación y la presencia efectiva del Estado para la resolución de los problemas en escala nacional, reservándose función de relieve al apoyo esencial que deberá ser prestado, en la serie de los estudios y de las realizaciones, por el Municipio del conglomerado urbano más importante. 4) Cuando se constaten insuficiencias técnicas y económicas por parte de los Municipios, sus federaciones o agrupaciones, el Estado deberá asegurar los medios necesarios que les permitan ejercer su competencia en las realizaciones del planeamiento, dentro de justos límites de satisfacción de necesidades locales. 5) La Comisión somete a consideración del plenario la conveniencia de que, para

(3) Cfr. Salvador DANA MONTAÑO: *Estudios de política y derecho municipal*, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1962, pág. 128.

el próximo Congreso de Municipios, se incluya como uno de los temas a considerar, no sólo el derecho, sino también la correspondiente obligación de los Municipios, tanto de las poblaciones grandes como de las medianas y rurales, de redactar sus planes generales de urbanización, en su aspecto jurídico, económico y técnico, relacionados principalmente con las vías de comunicación de todas clases, espacios verdes, zonas industriales y residenciales en sus distintos tipos.

2. PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

En este aspecto el Municipio debe cumplir importante tarea, ya sea por la importancia económica que tienen las ciudades y por la participación en los Sistemas Nacionales de Planeamiento. Corroborando este criterio, han expresado Guillermo CANO y Carlos MOUCHET (4): «Así en el Municipio, donde habita y desenvuelve sus actividades la mayor parte de los seres humanos, tienen su sede las explotaciones industriales y los comercios y es donde se reflejan las necesidades nacionales. Puede cumplir, dentro de una coordinación regional, provincial o nacional, según sea el caso, un valioso papel concurrente, cuya importancia ha sido descuidada o subestimada. Generalmente se estudian los aspectos políticos, institucionales o administrativos del Municipio, descuidando el examen de su función como órgano económico capaz de estimular las actividades de esa naturaleza.»

Destacando aún más el papel que puede jugar el Municipio en el desarrollo económico y social de un país y su planificación, es conveniente resaltar que resulta imprescindible la necesidad de vincular al planeamiento urbano con aquélla. En efecto, no se pueden tomar decisiones correctas en materia de planeamiento urbano sin tener en consideración los problemas económicos y sociales de la Región o del país y viceversa. Políticas improvisadas en materia de radicación industrial, vivienda, tributos, etc., desarrolladas por gobiernos locales, pueden contribuir a crear mayores desequilibrios en los aspectos físicos, políticos, económicos y sociales de un país. De ello se deriva la imperiosa urgencia de ligar

(4) «Introducción al estudio de los aspectos institucionales y legales del desarrollo económico-social de la Argentina», *Revista de Administración Pública*, año III, número 11, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1963, págs. 29-30.

el planeamiento urbano con la planificación económico-social del país, en un proceso de desarrollo estructurado a través de un Sistema Nacional de Planeamiento que aunque tenga un liderazgo técnico del gobierno central, siempre incluya la participación democrática de los gobiernos provinciales, regionales y municipales.

3. EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO

Las funciones del Municipio en el proceso de desarrollo han merecido especial consideración en importantes congresos internacionales. Uno de los cuales, que debe destacarse por su importancia, fue el Seminario de las Naciones Unidas sobre «Servicios Centrales para Gobiernos locales en América Latina», realizado en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 28 de mayo de 1968. La declaración final expreso: «Que los Municipios de América Latina tienen una misión trascendental en el desarrollo político, económico y social de nuestros países.» «Que los gobiernos centrales y los gobiernos locales son socios en el desarrollo, por lo que los gobiernos nacionales deben adoptar una política de fortalecimiento de los gobiernos municipales, dándoles las consideraciones estructurales, legales, políticas, financieras y técnicas para el efectivo ejercicio de sus funciones e incorporación al proceso de desarrollo nacional.»

«Que la creación de un programa latinoamericano de apoyo al desarrollo municipal se impone como instrumento indispensable de colaboración internacional en la transformación e integración de los pueblos de América.»

Además de la declaración, el Seminario concretó muy importantes conclusiones prácticas para los gobiernos locales, respecto de temas como la racionalización y modernización de los gobiernos municipales, la necesidad de servicios centrales para mejorar la administración local en América Latina, la capacitación en los gobiernos locales, la planificación como reforma administrativa, la asistencia técnica de los organismos internacionales, etc., insertas en el Informe del Seminario, al cual remitimos por razones de brevedad (5).

(5) *Informe del Seminario de las Naciones Unidas sobre servicios centrales para gobiernos locales en América Latina*, Río de Janeiro, Brasil, 20-28 de mayo de 1968, Naciones Unidas, ST/TAO/M/43. Una síntesis de las conclusiones que pensamos más destacables está en las páginas 230 a 237 de nuestra obra *Derecho Municipal*, ya citada.

4. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y PLANIFICACIÓN

La planificación casi siempre requiere decisiones centralizadas que pueden afirmar al centro frente a la periferia, tanto por la materia en cuestión como por la complejidad técnica requerida. Esto hace preguntar si puede existir la autonomía municipal frente a la planificación.

Responde negativamente Fernando ALBI, quien expresa que la crisis municipalista «está determinada, en esencia, por un problema de desequilibrio: congestión urbana y despoblación rural. Para lograr la normalización de los niveles demográficos y económicos, tan gravemente alterados, será preciso una ordenación que coordine los diversos factores que actúan en desajuste. Esto es planificación... y constituye el contrapunto de la variedad, de la diversidad de gestión, en la que se basa, por principio, toda concepción de lo municipal» (6). No compartimos esta opinión. Es cierto que un rasgo característico de la institución municipal es su diversidad causante de los problemas de la inframunicipalidad y supramunicipalidad, que obliga al régimen municipal a tener presente las particularidades para evitar tensión entre norma y realidad. Pero es erróneo pensar que la planificación lo impide. Si bien impone alguna centralización, no debe eludir la participación de órganos locales en dicho proceso. Sostener que la planificación no contemplará la variedad, la diversidad, es condenar *ab inito* la idea de la descentralización y la propia eficiencia del proceso de planeamiento, que para alcanzar sus objetivos requiere ineludiblemente partir de la realidad, signada casi siempre por esa variedad e interactuante diversidad. No otro es el justificativo de la regionalización, como instrumento que perfecciona la planificación, al agregar el punto de vista territorial al enfoque global y sectorial antes utilizado. Al dar participación —condición inexcusable para salvar la autonomía municipal— al gobierno local, también se produce un resultado de mayor calidad.

Resulta difícil pensar en un diagnóstico, una prognosis, una formulación y una ejecución del plan, sin intervención de los Municipios. Ya no puede caerse en el error de formular planes teóricos, alejados de la realidad, que sean meras expresiones tecnocráticas. El planeamiento es un proceso de fuerte contenido político

(6) *Crisis del Municipalismo*, Madrid, 1966.

y, como tal, requiere indudablemente del consenso y la participación.

Además, la planificación en un principio fue sólo física, luego se hizo regional y ahora es integral, abarcando aspectos económicos, políticos y sociales. Y en todo ello al Municipio le corresponde un rol, ya que debe ser «socio» y «promotor» de ese desarrollo.

Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de tan valioso cometido son las relaciones intermunicipales y la asistencia técnica que los organismos centrales deben prestar a las comunas.

Con el primer instrumento se pueden alcanzar superiores objetivos en la integración regional y desarrollo zonal, mediante la cooperación en la gestión de servicios públicos, inversiones públicas, contratación de especialistas y técnicos, difusión de la cultura, etcétera. Asimismo puede posibilitar soluciones en las áreas metropolitanas, aspectos que sólo mencionamos y que requieren mayor desarrollo.

En cuanto a la asistencia técnica de los organismos centrales, marca el límite preciso de la intervención respetuosa de la autonomía municipal. Sobre todo en los pequeños y medianos Municipios se aprecia la falta de personal especializado para afrontar los problemas del gobierno local, cuya complejidad creciente ya fue señalada. A ellos debe estar especialmente dirigido el accionar de estos organismos centrales, que deben contar con expertos en derecho municipal, planeamiento urbano, economía, obras públicas, etcétera.

Hoy el principio fundamental de la autonomía municipal debe adecuarse a las circunstancias actuales que vuelven ineludible la coordinación, la concertación y la convergencia con el Estado. Siempre que haya participación del gobierno local en el proceso de planeamiento, se podrá conciliar la autonomía municipal con la planificación regional o nacional.

III. EL CASO ARGENTINO (7)

1. EL ACTUAL RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO (8)

Veremos los principales aspectos del régimen municipal:

A) *Nuestra interpretación del artículo 5.º de la Constitución Nacional*

La Constitución Nacional ha establecido un sistema de gobierno representativo, republicano y federal en su artículo 1.º Por el artículo 5.º obliga a las Provincias a dictar sus Constituciones siempre que aseguren, entre otras condiciones, «el régimen municipal». Esta frase originó problemas en su interpretación sobre la naturaleza jurídica del Municipio, existiendo quienes sostienen la autonomía municipal y otros la autarquía municipal.

Al respecto consideramos sobre esta norma fundamental:

- a) Que los Constituyentes sostuvieron el origen natural y necesario del Municipio.
- b) Que la Constitución impone un sistema democrático y electivo en el régimen municipal.
- c) Que régimen municipal también implica la instauración de un poder público.
- d) Que régimen municipal significa el establecimiento de gobiernos locales.
- e) Que en este artículo reside el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal.

B) *Naturaleza jurídica del Municipio*

Las Provincias, en sus respectivas constituciones, adoptan diversas fórmulas que conforman disímiles posiciones sobre esta trascendente cuestión. Ello se debe a la dificultad interpretativa de

(7) Aunque la publicación de este artículo se ha retrasado por causas no imputables al autor, éste ha indicado que entretanto se han producido cambios en el régimen municipal argentino que obligarían a su rectificación; la benevolencia del autor nos ha autorizado a publicarlo en su versión original.

(8) En este punto también seguimos nuestra obra *Derecho Municipal*, Vol. I, Depalma, Buenos Aires, 1984, Cap. IX.

la escueta frase «régimen municipal» del artículo 5.º de la Constitución nacional, que las obligó a asegurar dicho régimen, como uno de los requisitos fundamentales para el funcionamiento autónomo de los Estados provinciales. Así, se advierten estas fórmulas:

a) «Tanto las municipalidades de concejo como las de comisión, pasarán anualmente al Poder Ejecutivo de la Provincia una Memoria en que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus rentas, y estarán sujetas a su inspección y vigilancia», como lo dice la Constitución de La Rioja (art. 197), expresándose en forma similar las constituciones provinciales de Jujuy (art. 134) y San Luis (art. 152).

b) «La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que forman la Provincia, estará a cargo de una municipalidad...», como lo expresa la Constitución de Buenos Aires (art. 181), y en forma análoga las constituciones de Mendoza (art. 197) y Salta (art. 171).

c) «El gobierno de los Municipios de primera categoría...» y «el gobierno de los Municipios de segunda y tercera categoría...», como refiere la Constitución de Corrientes (arts. 158 y 159), haciéndolo igualmente las constituciones de Entre Ríos (art. 180), San Juan (art. 139) y Santa Fe (art. 106).

d) «Las municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las leyes que dicte la Legislatura con arreglo al inciso 3 del artículo 83», como ordena la Constitución de Córdoba (art. 144), con redacción parecida a la Constitución de Tucumán (art. 136).

e) «Todas las comunas existentes a la fecha de promulgarse esta Constitución y las que se creen de conformidad al régimen que ella establece, gozarán de plena autonomía política, administrativa y financiera...», según manifiesta la Constitución de Formosa (artículo 140) y lo dicen en forma similar las constituciones del Chaco (art. 179), Chubut (art. 208), Catamarca (art. 244), La Pampa (artículo 107), Misiones (art. 161), Neuquén (art. 184), Río Negro (art. 168), Santa Cruz (art. 140) y Santiago del Estero (art. 156 bis).

Adviértase la distancia conceptual que separa las distintas fórmulas, y en especial a las dos primeras de la última, que caracteriza la tendencia autonomista de la moderna legislación municipal argentina, por oposición a aquéllas, que consideran a la entidad local como cercana a la autarquía. Para nosotros este tema es básico,

fundamental, y la posición que al respecto se asuma repercutirá en el resto de las cuestiones de orden local.

C) *Formas de Gobierno Municipal*

Estas son las prescritas por la legislación:

a) *Home rule charter*, o sea, la posibilidad de dictarse la propia carta orgánica, en reconocimiento de un poder constituyente de tercer grado, que ha sido instituida en siete constituciones provinciales; según vimos en el capítulo sobre «autonomía municipal». La única carta orgánica vigente es la de Santiago del Estero, que estableció la clásica división en dos departamentos: Ejecutivo y Deliberativo.

b) Intendente y Concejo Deliberante, para sus Municipios, las constituciones de Buenos Aires (art. 181), Corrientes (art. 158), Entre Ríos (art. 182), Formosa (art. 141), Jujuy (art. 125), La Pampa (art. 110), La Rioja (art. 134), Mendoza (art. 198), Misiones (artículo 162), Salta (art. 175), San Juan (art. 140), San Luis (art. 139), Santa Cruz (art. 139), Santa Fe (art. 107) y Tucumán (art. 130), y para los Municipios de segunda categoría las de Catamarca (artículo 253) y Neuquén (art. 189) y de segunda y tercera categoría la de Santiago del Estero (art. 156 bis). Igual sistema rige en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego (art. 70 del Decreto-ley 2191/1957). La Capital Federal, según lo dispuesto por el artículo 3.º de la Ley 19.987, tiene los siguientes órganos de gobierno: «a) Sala de Representantes, b) Departamento Ejecutivo, c) Concejos vecinales.»

c) Concejos municipales, o sea, cuerpos colegiados que de su seno eligen un presidente, en los Municipios de la Provincia del Chaco (art. 181, C.P.), Chubut (art. 207); para las Corporaciones municipales, que se dividen en municipalidades y comisiones de fomento que no excedan de 4.000 habitantes, Río Negro (artículo 178, C.P.) y San Juan (art. 140, inc. 2, C.P.), para los Municipios de segunda categoría, y Corrientes (art. 158, C.P.) para los Municipios de segunda y tercera categoría.

d) Comisiones municipales, en las comunas de Santa Fe (artículo 107, C.P.), en los pueblos que no sean Municipios en las Provincias de San Luis (art. 138, C.P.), en las localidades o núcleos urbanos de más de 1.500 y hasta 4.000 habitantes, de Santiago del

Estero (art. 156, C.P.), en los Municipios de tercera categoría de Salta (art. 178, C.P.), con presidente designado por el Poder Ejecutivo, en los Municipios de tercera categoría de la Provincia de Neuquén (art. 194, C.P.), en las municipalidades de comisión de la Provincia de La Rioja (art. 133, C.P.), en los centros urbanos que no lleguen a 1.000 habitantes o tengan 5.000 pesos de renta y que sean especialmente designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura de la Provincia de Jujuy (art. 124, C.P.), siendo el presidente designado por el Poder Ejecutivo, y en los centros de menos de 500 habitantes de la Provincia de Formosa (artículo 139, C.P.).

e) Juntas de fomento, en los Municipios de segunda categoría de la Provincia de Entre Ríos (art. 182, C.P.), en los Municipios de tercera categoría de las Provincias del Chaco (art. 181, C.P.), Misiones (art. 162, C.P.) y Catamarca (arts. 249 y 253, C.P.) y en las poblaciones que no constituyan municipalidad en Tierra del Fuego (art. 66 del Decreto-ley 2191/1957).

f) Comisionados municipales, en los centros urbanos de 500 a 1.500 habitantes de la Provincia de Santiago del Estero (artículo 156, C.P.) y en los lugares que determine la Legislatura de la Provincia de San Luis (art. 138, C.P.).

g) La Constitución provincial de Córdoba, en el artículo 162 dispone: «Las municipalidades se regirán por la Ley Orgánica que les dé la Legislatura. En ellas se podrán establecer diferentes tipos de gobierno que consulten la densidad, capacidad económica y costumbres de la población respectiva.» En tal virtud, la Ley Orgánica 3373 estableció dos categorías de Municipios, gobernados por el tradicional sistema del intendente y concejo deliberante, aunque también elevó a igual jerarquía institucional al Tribunal de Cuentas de origen electivo (art. 154, C.P.).

D) *Bases Electorales*

En cuanto al voto, hay dos clases de constituciones: las anteriores a 1957 —que en general consagran el voto restringido— y las posteriores a dicha fecha —que aceptan el voto universal—. Para las primeras sostenemos que ha ocurrido una «mutación constitucional por sustracción», en el decir de BIDART CAMPOS, y que en todo el país tiene vigencia el voto universal.

Otra tendencia de nuestro derecho municipal es la posibilidad que tienen los extranjeros de intervenir en las elecciones comunales. Así lo legislan las constituciones de Buenos Aires (art. 182, inciso 2), Catamarca (art. 248), Córdoba (art. 151), Corrientes (artículo 161), Chaco (art. 186), Chubut (art. 214), Entre Ríos (art. 183), Jujuy (art. 128), La Rioja (art. 138), Mendoza (art. 199, inc. 2), Misiones (art. 164), Neuquén (art. 191), Río Negro (art. 170), Salta (art. 174), San Juan (art. 140, inc. 4), San Luis (art. 142), Santa Cruz (art. 143) y Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 3).

En cuanto a los sistemas de designación, son elegidos directamente por el pueblo de los respectivos Municipios, todos los integrantes de los concejos deliberantes y Sala de Representantes de la Capital Federal.

También son designados de igual manera los intendentes municipales, a excepción de los de las comunas de Jujuy —en que lo son por el Poder Ejecutivo provincial—, Salta —por el Poder Ejecutivo provincial, con acuerdo del Senado— y los Municipios del interior de Tucumán —por el Poder Ejecutivo provincial con acuerdo del Senado—. Los intendentes de la capital de la Provincia de San Juan y de la Capital Federal, son designados por el Poder Ejecutivo provincial, con acuerdo de la Sala de Representantes y por el Poder Ejecutivo nacional, respectivamente.

Los integrantes de las comisiones municipales, comisiones de fomento y juntas de fomento son, en general, designados directamente por el electorado, con las excepciones referidas al analizar anteriormente las formas de gobierno municipal.

Los comisionados municipales de la Provincia de San Luis son electos directamente por el pueblo (art. 140, C.P.), y los de la Provincia de Santiago del Estero, por el Poder Ejecutivo provincial (art. 156 bis, inc. 5).

E) *Finanzas Comunales*

Es facultad uniforme en el régimen argentino la posibilidad de cobrar tasas y contribuciones, usar el crédito y, en general, administrar las rentas. Pero el punto neurálgico es, sin duda, el de los impuestos, en que distinguimos tres grupos de constituciones:

a) Que facultan al Municipio a establecer impuestos sobre los ramos a su cargo: es el caso de Buenos Aires (arts. 182, inc. 2,

y 184, inc. 2), Catamarca (art. 246, inc. 2), Córdoba (art. 160), Chubut (art. 209), Entre Ríos (art. 187), Formosa (art. 142, inc. 1), Misiones (art. 171, inc. 4), Neuquén [art. 204, inc. b)], Santa Cruz (art. 148, inc. 12) y Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 7).

b) Que facultan al Municipio a percibir los impuestos que señale la Constitución o que por Ley determine la Legislatura: es el caso de Corrientes (art. 164, inc. 6), Chaco (art. 187), Jujuy (artículo 132, inc. 3), La Rioja (arts. 141, inc. 4, y 146), Mendoza (artículo 199, inc. 6), Salta (art. 173, inc. 2), San Juan (art. 143), San Luis (art. 144, inc. 3) y Tucumán (art. 132, incs. 1, 2, 4, 5, 7 y 13).

c) Que no autorizan al Municipio a cobrar impuestos: es el caso de La Pampa (art. 113), Río Negro (art. 169) y Santa Fe (artículo 107).

Hacen referencia a la obligatoriedad en la coparticipación en impuestos provinciales y nacionales —fijando algunas de ellas porcentajes— las constituciones de Catamarca (art. 246, inc. 5), Córdoba (art. 160), Corrientes (art. 164, inc. 6), Chaco (art. 188, inc. 3), La Pampa (art. 113), Neuquén [art. 204, inc. b)], Río Negro (artículo 169), San Luis (art. 144, inc. 3), Santa Cruz (art. 152), Santa Fe (art. 107), Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 8) y Tucumán (art. 132, inc. 13).

F) *Poder de Policía Municipal*

Para la doctrina (GRECA, ZAVALÍA, BIELSA, VILLEGAS BASAVILBASO, VÁZQUEZ, ABAD HERNANDO, etc.) es incuestionable su ejercicio por parte de los Municipios, tanto en el *Jus edicendi* como en el *Jus agendi*, según lo dispuesto en las respectivas constituciones y leyes orgánicas municipales.

GRECA (9) clasifica como sus materias: costumbres, tránsito, publicidad, pesas y medidas, propiedad, sanitaria, atmósfera y mortuoria.

Con referencia a la jurisdicción, el citado autor expresó (10): «En nuestro país, donde se carece de un concepto definido de las funciones que incumben al Municipio, se ha otorgado a éste, en las constituciones provinciales y cartas orgánicas, poderes de po-

(9) Alcides GRECA: *Derecho y ciencia de la Administración Municipal*, T. II, páginas 161-347.

(10) *Ob. cit.*, T. II, pág. 138.

licía, muy restringidos. Falta generalmente el poder coactivo, que es esencial en el acto de policía. La policía de seguridad ha sido confiada a los gobiernos estatales.»

Tendencias modernas advenidas con la nueva legislación municipal (posterior a la obra del ilustre municipalista) han mejorado algunos aspectos del tema, v. gr., el establecimiento de tribunales municipales de faltas, etc.

G) *Relaciones intermunicipales*

Observamos que la mayoría de las leyes supremas provinciales permiten —expresamente casi todas e implícitamente unas pocas— las relaciones intermunicipales y con otros organismos estadales. Así lo hacen las constituciones de Buenos Aires (art. 183, inc. 8), Catamarca (art. 245, inc. 5), Córdoba (art. 157, inc. 13), Corrientes (art. 163, inc. 12), Chaco (art. 193), Chubut [art. 109, inc. h)], Entre Ríos [art. 195, 4.º, inc. K)], Formosa (art. 143), La Pampa (art. 115, incs., 4 y 9), Misiones (art. 171, inc. 9), Neuquén [artículo 204, inc. m)], Río Negro [art. 174, inc. f)], San Juan (art. 141), San Luis (art. 144, inc. 11) y Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 14).

Nada dicen a este respecto las constituciones de Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán; pero de ello no podemos concluir en la imposibilidad de que estas relaciones se lleven a cabo, puesto que no han sido prohibidas y porque —en nuestro concepto— son de la esencia de la institución municipal.

H) *Institutos de democracia directa o semidirecta*

Otra tendencia del régimen que estudiamos es la posibilidad del ejercicio de los institutos de democracia directa o semidirecta (iniciativa, referéndum y revocatoria), por el electorado de los Municipios, según lo facultan las constituciones de Neuquén (artículo 198), Chaco (art. 195), Chubut (art. 222), Río Negro (artículo 172), Misiones (art. 165), Catamarca (art. 254), Corrientes (artículo 170), Entre Ríos (art. 193), Formosa (art. 147), San Luis (art. 142) y Córdoba (art. 152).

I) *Control de legalidad en materia financiera*

Estos son los sistemas que se aprecian:

a) Constituciones que nada dicen sobre el particular, salvo las atribuciones conferidas en tal sentido a los concejos deliberantes. En este grupo están las de Catamarca, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Misiones, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

b) Control efectuado por el Poder Ejecutivo provincial. Así ocurre en las Provincias de Jujuy (art. 134, C.P.), La Rioja (art. 143, C.P.) y Salta (art. 184, C.P.).

c) Control efectuado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Establecido por las constituciones de Buenos Aires (artículo 183, inc. 5), Chaco (art. 196, inc. 8), La Pampa —sólo en el caso de intervención al Municipio— (art. 116), Mendoza (art. 200, inciso 4), Neuquén [art. 204, inc. g)] y Santa Cruz (art. 148, incs. 1 y 16).

d) Control efectuado en el mismo Municipio, aunque sin llegar a crear el Tribunal de Cuentas. Es el caso de la Constitución de San Juan (art. 146).

e) Control efectuado por el Tribunal de Cuentas Municipal. Es lo prescrito por las constituciones de Córdoba (art. 154) y Río Negro (art. 175).

J) *Cortes o Tribunales Superiores de Justicia como únicos jueces competentes en conflictos municipales*

Es otro rasgo destacable de la legislación argentina. Así lo disponen las constituciones de Buenos Aires (art. 187), Catamarca (art. 261), Córdoba (art. 156), Corrientes (art. 167), Chubut (artículo 217), Formosa (art. 146), Mendoza (art. 206), Misiones (artículo 166), Neuquén (art. 211), San Juan (art. 151) y Santa Cruz (artículo 147).

K) *Tribunales Municipales de Faltas*

Es otra moderna tendencia que se advierte en nuestro régimen. Así lo establecen las constituciones provinciales de Corrientes (artículo 163, inc. 15), Neuquén [art. 204, inc. k)] y San Luis (art. 144,

inc. 13) y las leyes orgánicas municipales de las Provincias de Córdoba [art. 128, inciso k)], Entre Ríos (art. 11, inc. 9) y de la Capital Federal (Cap. XII, arts. 50 y sigs.).

L) *Privilegios de los miembros del Gobierno local*

Se trata de una singular característica de la nueva Legislación argentina. Lo disponen las constituciones del Chaco (art. 191), La Pampa (art. 112), Mendoza (art. 156, inc. 13), Neuquén (artículo 199) y Santiago del Estero (art. 210).

LL) *Intervenciones a los Municipios*

Con respecto a las intervenciones a las municipalidades, que importan la sustitución de las autoridades locales por un interventor designado por el Poder Ejecutivo provincial, se debe destacar que la legislación determina en forma expresa las causas de ella (acefalía, subversión del régimen municipal, etc.) y exige ley de la legislatura sancionada con quórum agravado y tiempo de la medida. Es el caso de las constituciones de Catamarca (artículo 257), Corrientes (art. 168), Chaco (art. 194), Formosa (art. 145), Misiones (arts. 168 y sigs.), Neuquén (arts. 201 y sigs.), Río Negro (art. 169, ap. segundo), San Luis (art. 151), Santa Cruz (art. 145) y Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 17).

M) *Sistema de Control o Tutela*

Entendemos por tal el ejercicio de facultades tutelares de los organismos de la Administración central o provincial que intervienen por ministerio de la ley, en ciertos actos de las entidades municipales, con el objeto de prestarles la necesaria eficacia.

En el derecho argentino está difundido, aunque sólo excepcionalmente por razón de la materia, el control legislativo preventivo a cargo de la respectiva legislatura provincial. Se requiere autorización legislativa para las ordenanzas de presupuesto, régimen impositivo y la memoria y balance del ejercicio de las juntas de fomento de Entre Ríos (art. 200 de la C.P.) y de las comisiones vecinales y comisiones de San Luis (art. 147, incs. 2 y 4, de la C.P.) y para la aprobación o modificación del presupuesto de los Muni-

cipios de tercera categoría de Corrientes (art. 163, inc. 2, de la Const. Prov.). Pero los supuestos más comunes de autorización legislativa son por alguna o algunas de estas causas: Contratación de empréstitos, enajenación o gravamen de bienes inmuebles o expropiación de bienes. Así lo consignan las constituciones provinciales de Buenos Aires (art. 184, inc. 3), Catamarca (art. 245, inc. 6, para los Municipios de segunda categoría y los rurales), Corrientes (art. 163, inc. 10), Chaco (art. 196, inc. 10), Formosa (art. 142), Jujuy (art. 132, inc. 3), La Pampa (art. 115, inc. 7), Mendoza (artículo 202, inc. 3), Neuquén [art. 204, incs. d), e) y l)], Río Negro [art. 174, incs. b) y e)], Salta (art. 173, inc. 10), San Juan (arts. 144 y 145), San Luis (art. 144, inc. 9) y Santiago del Estero (art. 156, inc. 9, para los Municipios de segunda y tercera categoría).

Existe un caso de tutela gubernativa preventiva previsto por la Constitución de la Provincia de Salta (art. 184), en virtud del cual las comisiones municipales deben elevar anualmente al Poder Ejecutivo para su aprobación las ordenanzas de impuestos, presupuesto y rendición de cuentas.

Tampoco es mayoritario el control o tutela represiva. Sólo indican facultades de inspección y vigilancia a cargo del Poder Ejecutivo provincial las constituciones de Jujuy (art. 134), La Rioja (art. 143), Neuquén (art. 195) y San Luis (art. 152), y un único caso correspondiente al Poder Legislativo de Tucumán (art. 67, inc. 20, de la Constitución Provincial) (11).

Cabe también aquí recordar los supuestos de control de legalidad en materia financiera a cargo del Poder Ejecutivo provincial o del Tribunal de Cuentas de la Provincia, como lo consignamos en el acápite respectivo.

N) *Evaluación sintética del régimen municipal argentino*

Al ser tan azarosa en nuestro suelo la vigencia incólume de la Constitución Nacional y de los valores integrales de la República, afectados por serios cuestionamientos a partir del golpe de Estado de 1930, fue imposible que los principios jurídicos del régimen municipal argentino tuvieran aplicación irrestricta e ininterrumpida. Aunque el régimen municipal «legal» proclama comunas vigoro-

(11) Expresa dicha norma que es atribución del Poder Legislativo «examinar los actos de las municipalidades al solo efecto de declarar si han obrado dentro de la esfera de sus atribuciones».

sas, democráticas y autónomas, el régimen municipal «real» acusó casi siempre meras dependencias administrativas, incapaces de cumplir sus fines y sujetas a la política provincial. La desfederalización del país también implicó la caída del municipalismo y en este proceso negativo pueden señalarse causas políticas (gobiernos *de facto* que centralizaron el país, avance de los gobiernos provinciales sobre competencias municipales, etc.), económicas (despojo de facultades tributarias municipales por las Provincias, dependencia financiera, prestación de servicios públicos por otros organismos, etcétera) y educativas (escaso desarrollo de los estudios municipales, deficiente formación cívica, etc.).

Afortunadamente, a partir del año 1983 la Argentina recuperó la vigencia de la democracia y sus instituciones y, en consecuencia, los principios autonómicos del régimen municipal nuevamente están funcionando. Por ello alentamos fundadas esperanzas sobre el futuro del Municipio como base de nuestra descentralización política y escuela social de la democracia.

Actualmente, los Municipios argentinos están inmersos en este proceso de reconstrucción de las instituciones, afrontando pesadas cargas que son herencia de la decadencia anterior. Prestan escasamente sus servicios públicos, tienen graves dificultades financieras, realizan poca obra pública, muestran carencias técnicas, etc., lo que se correlaciona con la situación general del país, resultado, entre otras cosas, de la formidable deuda externa de más de 50.000 millones de dólares.

Frente a esta crisis sin precedentes en nuestra historia, el gobierno democrático acaba de implementar un plan económico que con la ayuda de toda la ciudadanía, aspira a terminar con el estado de postración en que hemos estado sumidos durante décadas.

Pensamos que los Municipios podrán cumplir en esta economía de guerra fundamentalmente un papel de control de precios, lo que resulta uno de los aspectos más importantes para asegurar el éxito en la lucha contra la inflación.

En este marco, entonces, no se puede sostener que el Municipio ha cumplido o cumple rol protagónico en el desarrollo económico y social del país. Pensamos que luego de solucionarse esta emergencia nacional, las instituciones locales deberán cumplir esta nueva competencia, dado que deben ser «socios» y «promotores» del desarrollo con los otros niveles de gobierno. Sin perjuicio de

estas consideraciones generales, veremos algunas experiencias concretas sobre la temática que nos ocupa.

2. ALGUNAS EXPERIENCIAS MUNICIPALES VINCULADAS AL DESARROLLO ECONÓMICO

A) *Bancos Municipales*

Actualmente funcionan los Bancos Municipales de Buenos Aires, Rosario, Tucumán, La Plata, Paraná y Santiago del Estero.

Veremos, en particular, al primero. Su Carta Orgánica dispone que «es una persona jurídica pública y autárquica» (art. 1.º) y que «la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires responde por las operaciones que el Banco realice con arreglo a lo dispuesto por esta Carta Orgánica» (art. 2.º). En cuanto a sus funciones y operaciones se establece que «los fondos de la Municipalidad y sus reparticiones autárquicas deberán ser depositados en el Banco; también las sumas de dinero o valores entregados en garantía a la orden de aquélla y de dichas reparticiones (art. 3.º). Luego se indica que «el Banco es el agente financiero de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires e interviene por cuenta de éste en las operaciones de crédito y demás gestiones financieras que realice, pudiendo formar parte de consorcios o agrupaciones de Bancos que coloquen empréstitos nacionales o municipales. Recaudará los impuestos y tasas municipales y aquéllos cuyo cobro esté a cargo de la Municipalidad, salvo que a pedido del Banco deba recurrirse a otras instituciones» (art. 4.º). «Será, asimismo, el agente pagador de títulos, bonos o letras municipales (amortizaciones, intereses, rescates, cancelaciones), con arreglo a los convenios que, en cada caso, formalice con la Municipalidad. Atenderá, además, los servicios de bonos de pavimentación» (art. 5.º). Seguidamente se agrega que «el Banco tiene la exclusividad de las operaciones pignoraticias dentro de la ciudad de Buenos Aires...» (art. 6.º).

Entre otras operaciones que el Banco puede efectuar, mencionaremos: *a)* Préstamos con garantía prendaria con o sin desplazamiento, fija o flotante; *b)* Préstamos en cuenta corriente a favor de personas domiciliadas en Capital Federal, con garantía prendaria sobre bienes muebles o créditos liquidados por el Gobierno Nacional o la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; *c)* Préstamos con caución de títulos de la deuda pública interna nacional o municipal, letras de tesorería y cédulas hipotecarias; *d)* Créditos

y descuentos personales documentados, y en cuenta corriente, otorgar avales de obligaciones contraídas en el país o en el exterior, incluso por organismos oficiales; e) Préstamos a profesionales y a empleados públicos y particulares; f) Habilitación de capital a trabajadores a domicilio con garantías que estime necesarias; g) Recepción de depósitos a premio en caja de ahorros o a plazos, y en cuenta corriente bancaria; ... n) Todas las demás operaciones bancarias permitidas por las normas dictadas o que dictare en el futuro el Banco Central de la República Argentina» (art. 8.º). Dichas operaciones serán atendidas con los siguientes recursos: el capital y reserva legal que arroje su balance; los que le procure la Municipalidad por ordenanzas especiales; el porcentaje sobre el monto de la recaudación de los impuestos y tasas municipales que se establezca por convenio con la Municipalidad; donaciones y legados aceptados por el Directorio; los que resulten del descuento de su cartera; los que obtenga en virtud de las operaciones que realice y por emisión de bonos y cédulas (art. 17).

La administración del Banco estará a cargo de un Directorio nombrado por el Intendente Municipal con acuerdo del Concejo Deliberante y de un Síndico, designado de igual manera, que efectuará tareas de fiscalización y contratos (art. 18).

Dicho Directorio se compondrá de un presidente, un vicepresidente y seis vocales, argentinos, con solvencia moral, versados en problemas económicos o financieros, los que durarán cuatro años en sus funciones (art. 19).

El Banco de la Ciudad de Buenos Aires es en este momento el décimo Banco del país, con una cartera de aproximadamente 130 millones de dólares y con una ganancia de cerca de seis millones de dólares el año pasado.

Sus múltiples operaciones lo llevan a cumplir una función social a través de los créditos pignoratícios o a profesionales y empleados, y económica, por el apoyo a la pequeña y mediana empresa para promover el desarrollo, además de participar en 1984 en el 4 por 100 de las operaciones de comercio exterior del país, contando con un Instituto de Comercio Exterior.

Ha financiado obras públicas municipales de Buenos Aires y también de otros Municipios, v. gr., redes de gas en convenio con Gas del Estado e incluso administra créditos para el desarrollo de grandes obras, como Yaciretá, Salto Grande, Complejo Alicopá, etcétera.

La realidad de esta institución bancaria, correspondiente al Municipio más grande de la Argentina, no es equivalente a los otros bancos municipales, que también son una minoría, frente a las 1.604 comunas del país. De todas maneras, pensamos que en esos Bancos, y sobre todo en el de Buenos Aires, puede estar la base para la creación de un Banco Intermunicipal, que sea instrumento financiero de los gobiernos locales para el cumplimiento de sus finalidades de bien común, entre las que se encuentra esta función promotora del desarrollo económico social.

B) *La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires*

En la ciudad de Buenos Aires funcionaban 23 mercados de comercialización y dos salas de remate, además de 2.000 concesionarios. Pero sólo un 20 por 100 introducían el 80 por 100 del total de los productos. Anualmente se comercializaban 4,8 millones de toneladas, o sea, que los productos se vendían dos veces. Además de la atomización de la oferta para los 23.000 minoristas existentes, la intermediación se presentaba con todos los defectos.

En marzo de 1963 se firma un convenio entre la Municipalidad y una empresa financiera para realizar estudios de infraestructura y en mayo de 1963 por Decreto-ley 3287 se crea el Ente Realizador del Mercado Central de Buenos Aires. El 10 de agosto de 1967 se firma el convenio de Creación de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, ratificado por Ley 17.422. En 1971, la Ley 19.227 complementa la legislación para mercados centrales y comienzan las obras. El Mercado está ubicado en Tapiales, partido de Matanza, o sea, al centro del perímetro de Protección, que significa que no puede haber otros mercados similares para la Capital Federal y 19 partidos del conurbano bonaerense. Las exigencias restrictivas obligan a que todos los comerciantes minoristas recurran al Mercado. En 1976 se reactivaron las obras que tienen ciertos objetivos: 1) Asegurar un Mercado abierto; 2) Transparencia en las operaciones comerciales a través del sistema de caja única, y 3) Sin competencia.

El costo de obra fue de más de 600 millones de dólares. La superficie del predio es de 49 Ha., ocupándose actualmente 21 Ha.

La primera etapa se habilitó en mayo de 1983, destinado a la comercialización de ajo, papa y cebolla, y la final el 15 de octubre de 1984 con la inclusión de todo tipo de hortalizas, pescados y

mariscos. Los volúmenes de ventas son: de papa, ajo y cebolla: 1.154.196 bultos por mes, o sea, 57.710 toneladas.

De frutas y hortalizas: 7.987.323 bultos, o sea, 399.366 toneladas por mes, y de pescados y mariscos: 1.425.229 Kg. Ventas por mes de frutas y hortalizas: 10.600.000 australes, o sea, 10.000.000 de dólares aproximadamente, y de pescados y mariscos: 379.210 australes por mes.

Es un ente autárquico tripartito formado por: Municipalidad de Buenos Aires, Provincia y Nación, con dos representantes cada uno, en un Directorio de un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Directores.

C) *El cinturón ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado*

En el año 1977 se firma un convenio entre las Provincias de Buenos Aires y el Municipio de la Capital Federal, en que se establece en jurisdicción de las Provincias una reserva de tierras en la costa del Río de la Plata y en la cuenca del Río Reconquista, a recuperar con el relleno con basura, empleando la técnica del relleno sanitario y para forestarlas; formar un sistema de parques recreativos, establecer reservas para diferentes agrupamientos urbanos, aeropuertos, cementerios, parques, autopistas y urbanizaciones modelos. Las partes deciden la creación de una empresa dentro del marco de la Ley 20.705 de Sociedades del Estado, cuyo capital inicial será aportado por partes iguales por ambas jurisdicciones y cuyo objeto será proyectar, ejecutar y fiscalizar la disposición final de los residuos, mediante el sistema de relleno sanitario en el área metropolitana y proyectar, construir y administrar el sistema de parques recreativos regionales e integrar el cinturón ecológico.

Estos convenios fueron ratificados por la ordenanza municipal número 33.691 y por la Ley Provincial número 8.782. La Sociedad actúa como persona de derecho privado, es decir, con la libertad de contratación y flexibilidad operativa de la empresa privada.

Se hace cargo de las basuras del Area Metropolitana, debiendo la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad abonar una tarifa por tonelada de basura que la empresa recibe. Esta contratará a terceros la ejecución de las tareas, que no se limitan a la recepción, transporte y disposición final, sino también a la construcción de una infraestructura mínima con sustento en caminos interiores,

forestación, desagües, alumbrado, etc. Al contratista la empresa le abonará un precio en efectivo que convenga y la tercera parte de las tierras que se recuperen, adonde el contratista podrá desarrollar urbanizaciones de acuerdo a un programa urbanístico que propondrá la sociedad y sea aprobado por la Provincia y que se integre al sistema de parques regionales.

En las 2/3 partes de tierras parquizadas que quedan para el CEAMSE se desarrollará infraestructura deportiva y de interés público mediante diferentes modalidades y siempre administrado por la Sociedad. El CEAMSE puede vender hasta el 20 por 100 de las tierras recuperadas a través del Banco de la Ciudad de Buenos Aires.

Cada Municipio paga por la disposición final de la basura en forma porcentual y el de Buenos Aires por disposición y recolección de basura al CEAMSE. Esto se cumple relativamente en la actualidad.

El Directorio de la sociedad es integrado por: un Presidente, un Vicepresidente, un Director Ejecutivo, dos Directores Titulares, dos Directores Suplentes, dos Síndicos Titulares, dos Síndicos Suplentes, un Síndico de común acuerdo y un Síndico Suplente de común acuerdo, designados por la Provincia y la Municipalidad que tienen las acciones.

La Asamblea se integra con el Gobernador, el Presidente de Buenos Aires y los Directores de la Sociedad.

El proyecto tiene una longitud total de 150 Km., ocupa una superficie de 14.250 Ha. y se extiende a través de 16 partidos del Area Metropolitana: Olivos, San Isidro, San Fernando, Tigre, General San Martín, Caseros, Morón, San Miguel, Moreno, Merlo, San Justo, Lomas de Zamora, Bella Vista, Hurlingham y Monte Grande.

Asimismo, la Ley 9.763 desafectó 20.000 Ha. de los Partidos del Sur, que más adelante serán parte del Proyecto. Esto ya importa una restricción para dichos terrenos. Estos partidos son: Lanús, Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Bernal, Hudson, Ensenada y Almirante Brown.

Antes de esta solución, había en el Area Metropolitana altos niveles de *smog*, consecuencia de la incineración domiciliaria, de la guerra de residuos sólidos y de arrojar gases industriales a cielo abierto. El suelo estaba afectado por cerca de 200 basurales a cielo abierto, donde se arrojaban y quemaban los residuos domiciliarios, además del fenómeno del cirujeo.

Las cuencas hídricas eran cloacas a cielo abierto y las napas corrían peligro de contaminación.

Ahora se hace el relleno de esas hectáreas con basura de un 10 por 100 y el resto será tratado con métodos de rellenos sanitarios.

El proyecto se integra con un sistema regional de parques recreativos, conectados con un camino parque en toda la extensión del cinturón, para asegurar el acceso masivo popular a estas obras. Ya se inauguró el camino del Buen Aire, que conecta los accesos Norte y Oeste de la Capital y donde se cobra peaje. A los costados del camino se encuentran varios parques recreativos y deportivos.

Se está llenando una forestación, que alcanzará a 10.000.000 de árboles, de los cuales ya se han plantado 500.000. Esta cifra es superior a la actual de todas las vías públicas de la Capital.

El proyecto incluye el saneamiento de las cuencas hídricas, comenzando por las del Riachuelo y el Reconquista.

En una primera etapa se realizó el retiro de obstáculos del cauce del Río Reconquista y en el Riachuelo se están haciendo esas tareas. Luego se hará el dragado.

El CEAMSE tiene un personal especializado, sobre todo en ecología, además del que realiza la planificación y administración de los proyectos. La sociedad no ejecuta por sí misma los trabajos, sino que encarga a la actividad privada la realización de las tareas, que alcanza en la actualidad a más de veinte Empresas.

Este proyecto, cuyas finalidades resultan ciertamente importantes, merece, sin embargo, un reparo en virtud del soslayamiento de la participación de los Municipios interesados.

En efecto, en la Sociedad actúa la Provincia de Buenos Aires asumiendo la representación y facultades de los distintos gobiernos municipales del Area Metropolitana afectados por el proyecto, y esto es claramente violatorio de las autonomías comunales. En consecuencia, sería menester la inclusión en la Sociedad de dichos Municipios.

D) *La Feria de Interés Turístico de la Ciudad de Buenos Aires* (12)

La Ordenanza 33.232/1976 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires faculta a la Dirección General de Turismo a crear,

(12) En este punto destaco la colaboración de la Directora de Operativa de la Dirección de Turismo de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, Arq. Lidia Laurencena de Dumais.

promocionar y controlar «La Feria de Interés Turístico» referida a artesanías, libros y revistas usadas, filatelia y numismática y artes plásticas y gráficas, que se desarrollan en los espacios públicos de la ciudad de Buenos Aires.

Durante el período del anterior gobierno, estas ferias fueron reducidas a su mínima expresión, concentrándose en plazoletas y disminuyendo el número de permisionarios de alrededor de 500 a sólo 200.

Con el advenimiento de la democracia, se produce una «invasión» de la ciudad de vendedores de distintos tipos de mercadería, entre los cuales se destacaban los productores de artesanías, artes plásticas y vendedores de libros.

Dado que la política de la Secretaría de Cultura fue desde ese momento el favorecer todo tipo de expresión cultural, se decidió volver a revitalizar la Feria de Interés Turístico. Se realiza entonces, en abril de 1984, una convocatoria pública para la inscripción de postulantes. Se presentan 1.300 interesados, que son fiscalizados por un Tribunal compuesto por cuatro miembros expertos en el tema. Se produce así el ingreso del 60 por 100 de las personas interesadas, abriéndose cinco nuevas ferias en plazas y parques de la ciudad. Esta ubicación tuvo muy en cuenta el uso del espacio verde, de modo que la nueva actividad que se incluía no interfiera en las que ya se desarrollaban en esos lugares, sino que por el contrario las complementara.

A partir de ese momento la inscripción ha permanecido abierta y se realizan fiscalizaciones una vez por semana, abriéndose cuatro ferias más, llegando en la actualidad a los 1.480 permisionarios.

Estas ferias ya se han consolidado y constituyen un real atractivo no sólo para los turistas, sino también para el poblado local, que logra de esta manera tener acceso a expresiones artísticas y culturales a precios significativamente menores que en comercios convencionales.

La Dirección General de Turismo, ante el volumen de personas que debería conducir, y ante la antigüedad de la norma que rige la actividad, tuvo que elaborar disposiciones reglamentarias que permitieran un adecuado ordenamiento. Simultáneamente, y teniendo a una autogestión de cada una de las ferias, se está elaborando conjuntamente con los permisionarios un proyecto de ordenanza que será presentado ante el Honorable Concejo Deliberante

E) *Turismo* (13)

Las facultades del Municipio en esta materia están exigiendo un replanteo en nuestro país, ya que también hay concurrencia con las que ejercitan los gobiernos provinciales y el federal. En consecuencia, para superar esas superposiciones de funciones que entorpecen el funcionamiento del sistema, es menester la coordinación interjurisdiccional que permita un desarrollo armónico de esta importante actividad.

Desde mayo de 1984 la Dirección General de Turismo de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires ha comenzado el estudio y análisis de la problemática del turismo municipal promoviendo la realización de seminarios en distintos puntos del país. La reunión preparatoria fue en Buenos Aires, el primero en Puerto Iguazú, el segundo en Villa Carlos Paz, el tercero en Mar del Plata y el próximo será en San Juan. El número de Municipios participantes ha ido en progresivo aumento, lo que corresponde con la realidad de Municipios turísticos que en el país alcanza a 150 aproximadamente, que cuentan con estructuras administrativas especializadas.

Para evitar la superposición de jurisdicciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno, se han definido las funciones municipales de turismo en los seminarios, de la siguiente manera:

Promoción: Está relacionada con el estudio e identificación de mercados y con las actividades de publicidad, promoción, ventas y relaciones públicas.

Recopilación y elaboración estadística: Es recolección, selección y distribución de datos y/o publicaciones de recursos y servicios turísticos; brindada en forma directa o indirecta a los turistas.

Asistencia al turista: Es el conjunto de servicios que se brindan en forma directa o indirecta al turista.

Recreación: Es el conjunto de actividades dirigidas a la población local para el uso del tiempo libre, que pueden ser aprovechadas por el turista.

Acontecimientos: Es la programación de actividades y festejos susceptibles de atraer visitantes y turistas.

(13) En este punto agradezco la colaboración del Director General de Turismo de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, Licenciado Alejandro Nicolás Jorge.

Contralor de servicios: Es el conjunto de acciones tendientes a lograr el registro de los prestadores turísticos y la categorización y supervisión de los servicios a fin de preservar la calidad de los mismos.

Planificación: Es el proceso de determinación de objetivos y de la explicitación de estrategias, programas y acciones para lograr esos objetivos.

Fomento de inversiones: Es el conjunto de medidas tomadas por el Sector Público, a fin de estimular inversiones de la actividad privada para el desarrollo turístico.

Facilitación: Es el conjunto de gestiones, acuerdos y medidas dispuestas por los organismos oficiales, tendientes a posibilitar una mayor fluidez en el ingreso y egreso de turistas, logrando un mejor desarrollo de la actividad dentro de su jurisdicción.

Administración de recursos turísticos: Es el conjunto de acciones y mecanismos necesarios adoptados por los organismos oficiales en relación a la preservación y explotación de los recursos naturales y culturales de su jurisdicción.

Administración y explotación de servicios: Es el conjunto de acciones oficiales orientadas a dirigir y operar los servicios que dependen de su jurisdicción.

Capacitación: Son las acciones que se realizan para detectar y satisfacer las necesidades de formar, perfeccionar o especializar los recursos humanos vinculados a la actividad turística y para formar conciencia turística.

Asistencia técnica: Es la cooperación brindada o solicitada por organismos y entidades especializados a fin de elevar el nivel de eficiencia.

Asimismo, se han elaborado cuadros de jurisdicción y competencias de los otros órdenes de gobierno para establecer relaciones de complementación, superposición o falta de complementación que tienen los distintos niveles, respecto de las funciones asignadas.

Esto permite observar los grados de vinculación de las distintas jurisdicciones oficiales y la complementariedad en el ejercicio de funciones. La adopción de políticas de desarrollo y su orientación y coordinación con las del sector privado hace necesario determinar objetivamente las características turísticas de cada centro. La elaboración de una tipología de los centros resulta indispensable

para que el Municipio pueda trazar las acciones pertinentes en la materia.

Con esta dirección se está trabajando en un significativo grupo de Municipios y partiendo de la base del fortalecimiento del Municipio como institución política.

Débense destacar dos experiencias. Una está vinculada con la promoción turística que de una zona de la Provincia de Córdoba están realizando tres instituciones municipales, denominada Area de Paravachasca. Se trata del ejercicio de relaciones intermunicipales con esta finalidad, lo que marca un antecedente y un rumbo que debiera imitarse en el país.

La otra experiencia se relaciona con la participación del sector privado en el turismo. Es el caso de la «Asociación para la promoción turística de Buenos Aires», que comenzó a funcionar en mayo de 1985 y que está integrada por 150 representantes del sector privado en: hostelería, gastronomía, lugares nocturnos, comercio, organizadores de congresos, transportistas, guías de turismo y periodistas especializados.

Existen tres grupos de trabajo: *a)* Promoción nacional e internacional de Buenos Aires; *b)* Calendario de festejos y eventos de la ciudad, y *c)* Preservación de la calidad de los espacios turísticos de la ciudad.

Se ha formulado ya el Plan de Promoción, determinándose el tipo y calidad del material a distribuir, así como los canales de distribución en el país y en el extranjero. El presupuesto de esta tarea es de 260.000 dolares por año, que se están recaudando de la actividad privada. El Gobierno Municipal facilita la imprenta, lo que permite disminuir el costo en un 40 por 100.

Esto revela que es prácticamente imposible pensar en un Plan de Turismo con auténtica participación del sector privado, sin la presencia del nivel de gobierno municipal.

El turismo que tiene incidencia en el desarrollo económico y social, encuentra en el nivel municipal una de sus mejores alternativas.

F) *El Instituto Municipal de Desarrollo Urbano
del Partido de General Pueyrredón*

Por Ordenanza número 4543/1979, de la Municipalidad de General Pueyrredón, se transformó el Instituto Municipal de Crédito

y Vivienda en Instituto Municipal de Desarrollo Urbano, para cumplir las finalidades determinadas en la Ordenanza y como organismo descentralizado (art. 1.º).

La Dirección del Instituto corresponde a un Director General, designado por el Departamento Ejecutivo (art. 2.º).

Son funciones del Instituto: «a) Ejecutar, mediante licitación pública, y financiar urbanizaciones y la construcción de obras de saneamiento complementarias e instalaciones para servicios públicos destinados al mejor funcionamiento de los barrios; b) Promover la construcción de viviendas en general por el sistema de asistencia técnica, esfuerzo propio y ayuda mutua y/o mediante planes de ahorro y préstamo; c) Gestionar créditos de instituciones oficiales o privadas y adherir a planes de vivienda, adecuando en estos casos la financiación de las construcciones a las previsiones de los mismos; d) Comprar y vender tierras para el cumplimiento de sus fines, cederlas en uso o arrendarlas; e) Prorratear todas las obras que se efectúan por contribución de vecinos, como asimismo todo gasto originado por obras de urbanización, equipamiento, mantenimiento y administración de las viviendas o barrios que se construyan y hasta el momento de su posesión por el adjudicatario y la creación de los entes administrativos. A partir de tal momento y hasta la escrituración de la vivienda, se convertirá en ente supervisor administrativo; f) Adjudicar las viviendas que se construyan en cumplimiento de sus planes, fijando condiciones generales de los postulantes, garantías, plazos de amortización, cuotas, intereses, actualización y recargos; g) Administrar y atender el mantenimiento de los bienes propiedad de la Municipalidad que le sean expresamente confiados; h) Administrar las inversiones que efectúe la Municipalidad en el Parque Industrial Mar del Plata destinadas a las obras de infraestructura básica y el Presupuesto destinado a Gastos Administrativos y de promoción, hasta tanto dichas funciones sean excluidas del ámbito municipal, según se establece en la Ordenanza número 3402 y sus modificatorias; i) Llevar a cabo toda contratación tendiente a alcanzar los objetivos que determinan su creación» (art. 6.º).

Son recursos del Instituto: «1) Los fondos provenientes de créditos otorgados por las entidades oficiales y/o privadas; 2) Las sumas que fije la Municipalidad; 3) Los ingresos provenientes de servicios de sus distintos planes de financiación; 4) Las donaciones y legados que se efectúen a su favor; 5) Todo recurso que a través

de la Municipalidad le asigne la Provincia o la Nación, directamente o por medio de sus organismos representativos y entes descentralizados, y 6) Los porcentajes fijados en las obras que administre; los recargos y actualizaciones de las cuotas de amortización que correspondan por mora» (art. 7.º).

G) *Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad del Estado*

Por Ordenanza de fecha 23 de agosto de 1984, de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, se creó la Sociedad «Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad del Estado», con sujeción a la Ordenanza y a las Leyes nacionales números 20.705 y 19.550 (artículo 1.º).

Dicha Sociedad tendrá a su cargo la prestación, administración, explotación, mantenimiento, control, ampliación, renovación, construcción, estudio, investigación y aplicación de nuevas tecnologías de los servicios de provisión de agua potable, desagües domiciliarios y/o de cualquier otro carácter y en general de saneamiento básico en el Partido de General Pueyrredón (art. 2.º). La Municipalidad suscribirá la totalidad del capital social, que se integrará: *a)* Con el patrimonio que la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón le transfiera; *b)* Con las partidas presupuestarias que se establezcan oportunamente; *c)* Con las transferencias que la Municipalidad le efectúe de la entidad que antes prestaba los servicios sanitarios (art. 4.º).

Serán atribuciones de la Sociedad: *a)* Dictar reglamentos generales de carácter obligatorio inherentes a su objeto y dentro de las esferas de competencia atribuidas por el artículo 2.º de la presente; *b)* Requerir orden de allanamiento, cuando se vea afectado el servicio general de la población o cuando lo exijan razones de higiene y/o salubridad pública; *c)* Hacer cumplir directamente sus resoluciones, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública por razones de necesidad y urgencia, que hagan a la prestación del servicio; *d)* Suspender el servicio por las siguientes razones: 1) Uso indebido del servicio o mal funcionamiento de las instalaciones que comprometan la higiene y salubridad pública; 2) Conexiones clandestinas; 3) Mora en el pago de las tasas retributivas o tarifas, contribución de mejoras, multas, recargos y liquidaciones originadas en la prestación de cualquiera de los servicios. Previamente se emplazará al usuario en forma fehaciente, por el plazo que

establezca la reglamentación, para que cancele la deuda, bajo apercibimiento de suspender la prestación» (art. 11).

En cuanto a la fiscalización externa, la sociedad queda sometida a los siguientes controles: «a) Ordenanza especial de Procedimiento Administrativo y vías recursivas de control de legitimidad; b) Ordenanza 5979 y la que en el futuro se dicte con carácter de Ordenanza Especial de Obras Públicas para esta Sociedad de Estado; c) Ley de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y Decreto Ordenanza General 165 o la que en el futuro la sustituya; d) Sin perjuicio del control que corresponda al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia, los que establezca el Honorable Concejo Deliberante específicos para esta Sociedad» (art. 20).

H) *El Parque Industrial piloto de San Francisco*

Esta es una de las experiencias más notables del país, resultando del empuje industrial de esta ciudad de la Provincia de Córdoba, que a partir de la década del 60 comenzó tanto en su sector público como privado a intentar planificar su desarrollo.

Como resultado del accionar de la Asociación Civil Parque Industrial San Francisco, el Gobierno Provincial, en base a los estudios de la Secretaría del Ministerio de Desarrollo, dictó dos Decretos el 13 de mayo de 1971. El número 1415, por el que se «declara de interés público y sometida a la planificación industrial» una zona denominada «primera zona de planificación industrial de la Provincia de Córdoba», donde se localizaría el parque industrial, y el número 1416, que creó el «Ente Parque Industrial de San Francisco», como entidad autárquica, que tenía como finalidad concretar el proyecto de parque industrial.

Con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones y del Consejo Nacional de Desarrollo, dicho Ente logró la colaboración de las Naciones Unidas y así cumplió su tarea de planificar, además de asesorar a las empresas y propender al desarrollo tecnológico y socio-económico de la pequeña y mediana industria de la Región.

En 1972 se suscribieron 47 boletos de compraventa suscritos por las empresas y se logró que los Bancos de Córdoba y Nacional de Desarrollo tuvieran líneas especiales de crédito para empresas de parques industriales.

Finalmente, el Ente consideró que la forma más aconsejable para el gobierno del parque industrial era una Sociedad Anónima, con participación estatal mayoritaria.

Con fecha 14 de diciembre de 1972, mediante el Decreto 5472, el Gobierno Provincial dispuso su participación en la Sociedad, integrada además por la Asociación Civil Parque Industrial San Francisco y 46 empresas industriales, que son quienes integran el Directorio. A su vez, la Municipalidad de San Francisco dictó la Ordenanza número 2065 sobre zonificación industrial, que prohibió la construcción de viviendas en la zona del parque; y la Ordenanza número 2024, que agrega al Código de Edificación, norma toda construcción industrial en dicha zona; la Ordenanza número 2023, que establece beneficios impositivos para las empresas industriales o de servicios que se radiquen en el Parque Industrial.

3. PROPOSICIONES

En relación al Municipio Argentino y su rol en el desarrollo económico social, proponemos:

- 1) El fortalecimiento del Municipio a través de la autonomía en los aspectos institucionales, políticos, financieros y administrativos, que permitirá el cumplimiento eficiente de sus finalidades de bien común de la sociedad local, base de la descentralización política y escuela social de la democracia.
- 2) El establecimiento de un Sistema Nacional de Planeamiento para el desarrollo con la participación del Gobierno Federal, las Provincias y los Municipios, que persiga el desarrollo armónico de las Regiones argentinas y fortalezca nuestro federalismo.
- 3) La reforma de las estructuras administrativas locales para posibilitar un accionar eficiente de las comunas en este nuevo rol de la planificación para el desarrollo nacional, donde es socio y promotor con los otros órdenes gubernamentales.
- 4) El ejercicio de las relaciones intermunicipales como instrumento para la planificación regional y la cooperación entre las comunas.
- 5) La creación de un Banco Intermunicipal, en base a los existentes, para posibilitar la financiación de las grandes obras públicas municipales y del desarrollo del país.
- 6) La creación de Institutos de estudios municipales, para profundizar el gran tema comunal e intercambiar experiencias y conocimientos con otros Institutos similares de otros países.
- 7) La ampliación de todas las formas de participación ciudadana, en sus aspectos políticos, vecinales, especiales y sectoriales para vigorizar la democracia local.

REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

Instituto de Estudios de

ADMINISTRACIÓN LOCAL

III. JURISPRUDENCIA
