



ARITZ RECALDE, diciembre de 2008

¹ El presente trabajo es una versión modificada de la Tesis de la “Maestría en Gobierno y Desarrollo” de la Escuela de Gobierno, de la Universidad Nacional de San Martín. Fue financiada por la Fundación Democracia, Estado y Sociedad (FUNDAR). La directora de Tesis es la Dra. María Matilde Ollier.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1-Debates actuales	6
2-Municipalidades, historia y proyecto nacional	13
3-Temas abordados en el trabajo	16

CAPÍTULO I

A-Objetivos	19
B-Marco teórico	20
1- Líneas de investigación existentes	20
2- Definición de conceptos	22

CAPÍTULO II

1- Antecedentes y desarrollo de la institución Municipal	29
A- Génesis de las instituciones Municipales en Europa	30
B- Aparición de los Municipios en América	34
2- Cabildos y Municipios en Argentina	
A- Período Virreinal e Independencia	42
B- Reformas de Bernardino Rivadavia	45
C- Constitución Nacional de 1853	49
D- La Constitución de 1949	50
E- Debates intelectuales:	51
Contribución de Alberdi	52
Contribución de Lisandro de La Torre	58
Los legados de los autores para el planteo de la autarquía y autonomía	59

CAPÍTULO III

LOS MUNICIPIOS BONAERENSES EN EL SIGLO XIX

1-Los primeros Municipios en la Provincia de Buenos Aires	61
2-El Régimen Municipal en la Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854	69
3-Ley de Organización Municipal N ° 35 de 1854	72
4-Ley de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires N° 467	

de 1865	75
5-El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873	76
6-Ley Orgánica de las Municipalidades Nº 1079 de 1876	81
7-Ley Orgánica de las Municipalidades Nº 1810 de 1886	90
8-El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1889	93
CAPÍTULO IV	
MUNICIPIOS BONAERENSE EN EL SIGLO XX, ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS	96
1-Ley Orgánica Municipal del año 1933	97
2-El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934	101
3-El Régimen Municipal en la Constitución Provincial de 1949	104
4-Decreto-Ley 6769/58 “Ley Orgánica de las Municipalidades”	110
5- Ley 7859/72 y Decreto-ley 9347/79	114
CAPÍTULO V	
LOS MUNICIPIOS AL REGRESO DE LA DEMOCRACIA	118
1-Propuesta de Reforma Constitucional en la Provincia de Buenos Aires de 1989 -1990	120
2-Anteproyecto de Reforma de la Ley Orgánica Municipal del año 2003	126
3-La Ley 13.010/03 “Programa de Descentralización Administrativa Tributaria de Impuestos Provinciales”	135
A MODO DE CONCLUSIÓN	139
BIBLIOGRAFÍA	151

Agradecimientos:

A María Matilde Ollier, Directora de la Tesis. A Juan Carlos López y la Fundación Democracia, Estado y Sociedad, que financiaron mi participación en el Curso. A Iciar Recalde que corrigió los originales.

Este libro está dedicado:

A Raúl A. Fernández, mi maestro en la acción e interpretación de nuestros complejos sistemas de gobierno.

“Se trata, pues, de considerar el derecho de una manera nueva y fecunda como elemento vivo y continuamente progresivo de la vida social, y de estudiarle en el ejercicio mismo de esa vida social. (...) Es, tiempo, pues, ya tiempo de comenzar la conquista de una conciencia nacional, por la aplicación de nuestra razón creciente, a todas las facetas de nuestra vida nacional. Que cuando, por este medio, hayamos arribado a la conciencia de lo que es nuestro y deba quedar, y de lo que es exótico y deba proscribirse, entonces sí que habremos dado un inmenso paso de emancipación y desarrollo, porque no hay verdadera emancipación mientras se está bajo el dominio del ejemplo extraño, bajo la autoridad de formas exóticas. (...) ¿debemos nosotros pensar hoy en códigos propios? Principiemos, pues, por la ciencia. Ella debe estar prevenida para el día en que la política, y no los abogados, competente y exclusiva iniciadora y creadora de los códigos, disponga de ella”.

Juan Bautista Alberdi, 5 de enero de 1837².

“Los modelos políticos no son buenos o malos en sí mismos: simplemente son más o menos adecuados para la promoción del desarrollo nacional de una sociedad nacional dada, en un momento particular, dadas las condiciones estructurales de la sociedad en ese momento. Estas condiciones estructurales cambian, para bien o para mal, en términos de la posibilidad de aumentar o disminuir la racionalidad de los procesos sociales que en ella operan. Si se adopta el modelo más apropiado para una sociedad dada en el momento inoportuno, o se ejecuta de en forma inconsistente, la estructura de la sociedad tiende a deteriorarse, y tras de un cierto grado de deterioro la sociedad cambia su tipo de estructura. Tal cambio será en el sentido de reducir el nivel de racionalidad de sus procesos, y en consecuencia demandará métodos más radicales de regulación coercitiva para promover el desarrollo de la sociedad”.

Helio Jaguaribe³

*“Para que el ordenamiento legal sea efectivo, la primera tarea que fija el Plan es la de recopilar las leyes, eliminando las contradicciones y las disposiciones caducas o anticuadas, y consolidando su contenido por materias, en forma metódica y accesible para el Pueblo. Si al Pueblo ha de conocer y cumplir las leyes, es indispensable que éstas se le presenten en una redacción sencilla, clara y accesible a todos, que haga innecesaria la intervención de intérpretes e intermediarios. Leyes claras, leyes que no se contradigan, que estén de acuerdo a la realidad actual del país”.*⁴

Manuel Práctico del Segundo Plan Quinquenal, 1953.

² Juan Bautista Alberdi (1920), *Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho*, Ed. Liberia La Facultad, Buenos Aires. Pp 7, 17 y 61.

³ Helio Jaguaribe (1973), *Desarrollo Económico y Político*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México. p 112.

⁴ Manuel Práctico del Segundo Plan quinquenal (1953) Ed. Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de La Nación, Buenos Aires. Pp 313-314.

INTRODUCCIÓN

Int. 1) Debates actuales

Este trabajo desarrolla el debate sobre la autonomía o la autarquía en los Municipios bonaerenses, desde una perspectiva histórica buscando algunas claves en el desarrollo y recorrido del esquema del gobierno. Creemos que la cuestión acerca de las diferentes formas de entender las competencias y alcances de las facultades Municipales en la provincia de Buenos Aires, no es un debate meramente académico, sino y por el contrario, es parte de la discusión acerca de cómo estructurar las relaciones de poder entre las diferentes instancias de gobierno: nacionales, provinciales, distritales y locales. A partir de aquí, la discusión sobre el alcance de los términos *autarquía o autonomía*, forma parte de las agendas de los gobiernos locales bonaerenses y no simplemente de las Universidades o de las instituciones abocadas a la investigación histórica. Debatir sobre las competencias del gobierno local, sobre si el Municipio es un ente con potestad para implementar impuestos propios; si es un ente político con capacidad de dictarse sus mismas normas o debe remitirse a los armados legales de los poderes provinciales, si es un poder natural o delegado, es parte de una cuestión cotidiana de los funcionarios públicos y de los habitantes de cada localidad, que mas allá de conocer estos debates en particular, exigen a sus Municipios la resolución de problemas concretos.

Este debate -que es ideológico, económico y político- no se ha saldado en las últimas décadas. Por el contrario, los temas del gobierno local aparecen en la escena pública y para nombrar sólo un dato, podemos observar que tienen su correlato en la Reforma Constitucional del año 1994, que estableció la potestad de cada provincia para desarrollar una Constitución asegurando la "Autonomía Municipal". El Artículo 123 establece que *"Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía Municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero"*.

El texto Constitucional estableció además, la competencia de las provincias que adquieren la posibilidad de definir los límites de la autonomía *"reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero"*. Está claro y lo veremos a lo largo del trabajo, lo polémico que resulta dicho postulado acerca de los alcances y competencias de las provincias sobre las Municipalidades. En este sentido, veremos cómo algunas provincias argentinas otorgan a sus gobiernos Municipales la posibilidad de establecer "Cartas Orgánicas", que permiten ampliar las facultades municipales para fijar su propio ordenamiento institucional. Esta facultad no existe en el caso de Buenos Aires y la Legislatura Provincial para establecer el

“alcance” de la autonomía sanciona una Ley Orgánica de Municipalidades que fija las competencias de los gobiernos locales.

En varios casos, la discusión implica previamente para el investigador poder dar cuenta de los aspectos jurídicos y legales que fijan las competencias y ámbitos Municipales. Pero además, y como vamos a desarrollar a lo largo del trabajo, en gran parte de los casos un estudio riguroso del tema debe observar concretamente las funciones que de hecho desarrollan las Municipalidades, más allá del esqueleto jurídico en abstracto.

El relevamiento normativo parte del año 1853 dado que éste es el período de la sanción de la Constitución Nacional que, pese a que es desconocida por Buenos Aires, con el transcurso de la historia será el esqueleto normativo base para la formulación de los poderes provinciales y Municipales. Previamente, haremos un breve comentario a otras normas que precedieron a dicha constitución. La fecha que oficia como cierre histórico de este escrito es 1994 ya que es el año en que se produce la reforma de la Constitución Nacional y provincial que llega a nuestros días. Haremos una excepción en el corpus temporal señalado para esta investigación, al mencionar la Ley Nº 13.010 del año 2003 y el Anteproyecto de Reforma de la Ley Orgánica Municipal del mismo año, en la medida en que los consideramos sumamente relevantes para las perspectivas actuales del desenvolvimiento del ordenamiento político provincial y local.

En el esquema político presente del país, las provincias adquieren potestades como Estados autónomos y autárquicos con poderes propios y originarios para darse su propia Ley y regirse por ella. El esquema republicano, representativo y federal de gobierno expresado en el Artículo 1º de la C. N., que tiene génesis en el Pacto Federal de 1831⁵ y una sanción Constitucional en 1853, establece que las provincias están sujetas únicamente al poder soberano del Estado Nacional, que posee potestad para establecer medidas sobre la totalidad de la población y el territorio del país.

En el marco de las atribuciones de cada provincia establecidas en la Constitución Nacional de 1994, se encuentra la de sancionar su propia Constitución asegurando el régimen Municipal ya que y tal cual lo sostiene el Artículo 5º *“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*

⁵ El Pacto se consolidó el 4 de enero y llevó las firmas de José María Roxas y Patrón por Buenos Aires; de Domingo Cullen por Santa Fe y de Antonio Crespo por la provincia de Entre Ríos. José María Rosa, *Historia Argentina*, Ed. Oriente, Tomo 4. p 153.

primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Ejerciendo estas potestades, la Constitución Bonaerense reformada en septiembre de 1994 en la sección VII, “Del Régimen Municipal”, Capítulo Único, Artículos 190 a 197, establece que:

Artículo 190º- La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo Unipersonal y un Departamento Deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los Senadores y Diputados, en la forma que determine la Ley.

Artículo 191º-La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales.

Las provincias entonces, como se puede observar en este texto legal, definen los “alcances de la autonomía” Municipal fijando claramente que los Municipios son primeramente “autárquicos”, en tanto son entes administrativos con competencias delegadas por la provincia ya que: “*La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento*”.

Esta forma y esquema de distribución de competencias y funciones entre el gobierno central y el local, como veremos a lo largo del trabajo, tiene una génesis en la creación misma de las ciudades y pueblos de las provincias. Principalmente y en el caso que nos interesa, veremos que la fundación de la Ciudad de la Trinidad en el Puerto de Santa María de Buenos Aires, que con los años dio lugar al Cabildo de Buenos Aires, génesis de los Municipios porteños, tiene un origen como ente administrativo con competencias delegadas por el gobierno español.

La llegada de los españoles a América por intermedio de la entrega de “capitulaciones” o derechos a desembarcar y ocupar territorios conquistados por la Corona, dio nacimiento a la consiguiente fundación de ciudades y pueblos por parte de los habitantes afincados en estos suelos. Estas primeras comunidades o “gentes” forjaron las tradiciones y las formas de vida locales para dar auspicio a la futura conformación de los grupos de criollos y de caudillos protagonistas de la Independencia y la formación institucional y política del país. En un origen, este ámbito local y dado el escaso desarrollo de otros niveles de gobierno, tiene diversas competencias que hoy están en manos de la provincia o la Nación, como eran los temas educativos, policiales o de movimiento de tropas. De la mano de los primeros pobladores y desde este momento inicial de fundación de los Municipios, emergió la

tensión vigente hasta la actualidad entre el gobierno local y los niveles superiores de gobierno.

Más allá de estas diversas competencias de origen, veremos cómo en un contexto de ascenso del poder británico y portugués en el territorio hispánico, el gobierno metropolitano avanzó en una nueva territorialización con la creación del Virreinato del Río de La Plata en 1776 y con la sanción de la legislación de las Intendencias. Este proyecto político, ofició como un nuevo esquema de poder de tipo “provincial” dotando al nuevo ámbito de gobierno con competencias anteriormente depositadas en los Cabildos. En muchos casos, como podrá observarse en la investigación, esta legislación centralista que copiaba el perfil de los gobiernos locales bajo el manejo de la Monarquía española, no pudo coartar las facultades reales existentes en el ejercicio del poder de los Municipios de las ciudades y las campañas de Buenos Aires. Asimismo, el avance británico en el Río de la Plata, no sería obstaculizado con el nuevo proyecto español impuesto desde “arriba”. Vamos a advertir que por el contrario, el intento de suprimir parte del poder local de los Cabildos en manos de la figura de los “Intendentes” o Gobernadores, abrió un nuevo frente de discordia con España: un enfrentamiento a los intereses criollos vinculados al gobierno local.

Este gobierno municipal, que nació en gran parte de los casos bajo el esquema de las capitulaciones y cuyo perfil originario se circunscribía a oficiar como satélite del poder central, desarrolló un proceso de formulación de un esquema de poder económico y político propio. No sólo en el caso porteño, sino que además y en relación a los antiguos Cabildos y ciudades del interior del país, aparecieron proyectos, identidades culturales y programas económicos que serían articulados en herramientas políticas con reivindicaciones y acciones propias.

Iniciada la Independencia y con el asenso de la burguesía comercial de Buenos Aires, en relación a estos gobiernos locales se desarrolló la resistencia al esquema portuario bonaerense y a sus representantes -Rivadavia sería una de las figuras más reconocidas-. El Municipalismo del Interior representado por los caudillos, apareció de esta manera, como un intento de resistencia al proyecto de Buenos Aires y el puerto. Rivadavia como representante de los intereses porteños hermanados con Inglaterra y Francia, respondió a los programas políticos opositores suprimiendo los Cabildos y sancionó en este contexto, la Constitución Unitaria del año 1826 fuertemente resistida por el Interior que se levantó en armas contra Buenos Aires. El espiral de violencia y desgobierno propiciado por las acciones de los grupos unitarios de Buenos Aires, condujo al país al borde de la desagregación política y territorial. El acceso de Juan

Manuel de Rosas a la gobernación de la provincia de Buenos Aires y al mando de la confederación, estableció un freno a la disgregación del Estado argentino. En este cuadro, es fuerte el debate de la historiografía acerca de las causas por las cuáles Rosas no sancionó una constitución nacional. Estos interrogantes pueden contestarse en parte, atendiendo la “Carta de la hacienda de Figueroa” del 20 de diciembre del año 1834, en la cual Rosas escribió a Facundo Quiroga argumentando que previamente a la sanción de la Constitución nacional escrita, debería garantizarse el acuerdo político entre los gobernadores. En su opinión, no se puede decretar la paz sin pactos sólidos ya que (...) *“el gobierno general en una República Federativa no une a los pueblos federados, los representa, unidos: no es para unirlos, es para representarlos en unión ante las demás naciones”*. En este cuadro y en sus palabras *“entre nosotros no hay otro arbitrio que el de dar tiempo a que se destruyan en los pueblos los elementos de discordia, promoviendo y fomentando cada gobierno por sí el espíritu de paz y tranquilidad”*⁶. Efectivamente y como lo auguró Rosas, la Constitución del año 1853 al no contar con los acuerdos previos produjo la secesión de Buenos Aires que sancionó su constitución en el año 1854. Durante su gobierno se firmó el Pacto Federal de 1831 que no hace mención al orden municipal y finalmente no se alcanzó a conciliar las bases de una constitución nacional quedando sancionadas unas pocas Leyes por la Sala de Representantes. Durante su gobierno Rosas consiguió detener en parte, el enfrentamiento de los gobiernos municipales y del interior del país contra Buenos Aires. En su lugar inició una política con marcado apoyo de los habitantes de la Campaña incluyendo la implementación de métodos plebiscitarios para obtener legitimidad a los actos de gobierno, como fue la experiencia de la convocatoria electoral de marzo del año 1835⁷.

⁶ Extraído de Ortega Peña R. y Eduardo Duhalde (1975) “Felipe Varela”. Ed Schapire editor. Buenos Aires, Argentina, 1975. Pp 244-245.

⁷ (...) *“Rosas elevó a la Legislatura desde San José de Flores el 16 de marzo una extensa nota en la que solicita: “ruega a los señores Representantes que, para poder deliberar sobre la admisión o la renuncia del elevado puesto y extraordinaria confianza con que se ha dignado honrarle, tengan a bien reconsiderar en Sala plena tan grave y delicado negocio, y acordar el medio que juzguen más adaptable, para que todos y cada uno de los ciudadanos habitantes de esta ciudad, de cualquier clase y condición que fuesen, expresen su voto precisa y categóricamente sobre el particular, quedando este consignado de modo que en todos en todos los tiempos y circunstancias se pueda hacer constar el libre pronunciamiento de la opinión general. El 23 de marzo de 1835 la Sala por ley sanciona la realización de un plebiscito por sufragio universal. (...) en los antecedentes citados del Derecho Público Comparado de la época, se había convocado al plebiscito, pero sobre la base del voto censitario existente en Europa como en Estados Unidos. En la Confederación Argentina, la ley convocatoria al acto electoral para los días 26, 27 y 28 de marzo decía en su art. 9 “Todo hombre libre, natural del país, o vecindado en él, desde la edad de veinte años o antes si fuese emancipado, será hábil para expresar la conformidad o disconformidad de que trata el artículo anterior”, que establecía con otros la realización del comicio. Con ello se llevó a la práctica, aunque por única vez, la ley electoral de agosto de 1821, que había establecido el voto universal en todo el ámbito de la provincia, pero que no tuvo aplicación”*. Denovi, Oscar J. C. “Rosas: Introdutor Hispanoamericano de la Consulta Popular”. Extraído del portal del Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Juan Manuel de Rosas. www.juanmanuelderosas.org.ar

Tras el año 1852 en la batalla de Caseros, se sancionó la Constitución de 1853 que como veremos, estableció el sistema federal de gobierno e instauró la existencia en el texto normativo del Régimen Municipal. Los sectores unitarios porteños, derrotado Rosas, se resistieron a formar la Confederación y es a partir de aquí, que la Constitución de la Provincia de 1854 al mencionar el Régimen Municipal lo hará desconociendo la Constitución de 1853. Recién tras la batalla de Pavón en el año 1861, Buenos Aires de la mano de Mitre, impuso el marco legal de 1853. Mientras tanto, la provincia sancionó la Constitución de 1854 y en cuestiones de reglamentación Municipal se escribió la Ley 35 del mismo año.

Se puede afirmar que si la autarquía Municipal no estaba explícita en la C. N. de 1853, si lo está en la Constitución de Buenos Aires de 1854, que fijó claramente los límites del poder local, tanto en cuestiones territoriales como en el establecimiento de las facultades tributarias que quedaban en manos del gobierno central. Ya sea la posibilidad de clausurar o abrir Municipios, tanto como las formas de distribuir las rentas públicas, eran desde 1854 competencias manifiestamente provinciales.

Los Municipios y tomando como medida comparativa las funciones anteriores del Cabildo, delegaron muchas de sus competencias a las provincias y a la Nación. A su vez y particularmente luego de la batalla de Pavón, las provincias del Interior delegaron poder a la Nación y a Buenos Aires como producto de la derrota de parte de sus representantes y programas. La Constitución del año 1853 a partir de aquí, estableció la existencia de un régimen jurídico Municipal en el contexto de un esquema "federal" de país, que en relación a los programas propuestos por los caudillos sería más una denominación jurídica abstracta, que un hecho consumado producto de escuchar las reivindicaciones del Interior. A partir de aquí, el desarrollo concreto del gobierno local, más allá de su aparición en el texto Constitucional, fue parte de una Nación "centralista en los hechos" desde el control de la Aduana y la imposición de medidas de política económica favorables a la capital portuaria.

La política de desarrollo de los Partidos de la provincia de Buenos Aires tal como los conocemos en la actualidad, se estableció desde la aparición de las Reducciones, Pagos y Curatos y un esquema de avance territorial que en parte, respondió a una lógica que le imprimió la cede en la ciudad puerto. En cierta medida, la razón originaría de la aparición de pueblos, estuvo dada en el intento de España de ocupar el suelo porteño como parte de su política colonial. La llanura bonaerense fue ocupada desde el centro y la costa hacia los márgenes distantes del puerto denominados la "campaña". Además de los intereses de los funcionarios españoles

que autorizaban o impedían la radicación de las instituciones de gobierno en los nuevos pueblos, los habitantes de nuestro suelo ya arraigados desde generaciones anteriores, cumplieron un rol central en la fundación de ciudades. Estos habitantes de Buenos Aires de varias generaciones denominados “gentes”, tuvieron una actividad protagónica en la formación de los Municipios que fueron el punto de partida de las futuras provincias.

El esquema de poder centralista de la provincia Buenos Aires ejerció su influencia sobre la distribución de las competencias en relación al resto de las provincias y además, y cuestión que nos interesa en este trabajo, fue proyectado sobre la estructuración del Régimen Municipal. La desarticulación de los poderes Municipales por fuera de la capital porteña, fue un marco de acción recurrente en los partidos liberales y Unitarios de Buenos Aires. Es por eso que, el esquema de gobierno “autárquico” actual de los Municipios bonaerenses encontró su génesis, tanto en las tradiciones centralistas hispánicas y las Leyes de Intendencias, como asimismo y con distinto signo, en las políticas unitarias representadas por las figuras de Rivadavia o Mitre y los intereses de la ciudad puerto sobre las poblaciones del interior.

Con la afirmación que hacemos referente a la capacidad de la provincia o el poder central de centralizar competencias y funciones de los Municipios, no estamos estableciendo que los gobiernos locales no tengan amplias facultades, cuestión que por el contrario, desarrollaremos a lo largo de la investigación. Esta característica proviene de la época de los Cabildos y por eso, actualmente los Municipios bonaerenses están facultados para desarrollar diversas actividades que en muchos casos superan ampliamente a muchas Municipalidades de las provincias en las cuales se sancionó la “autonomía”. Es por eso, que a lo largo del trabajo al referirnos a la “autarquía” de los gobiernos bonaerenses no estamos suponiendo que los Municipios no tengan amplias capacidades y funciones. Simplemente estaremos estudiando la manera a partir del cual las ejercen en su relación con la provincia. Desde este punto de partida, desarrollaremos concretamente a lo largo de la investigación cuáles fueron y cuáles son actualmente, las competencias Municipales. Con este objetivo, vamos a mencionar algunas de las facultades concretas para la formulación de políticas económicas, sociales o culturales, que tuvieron entre 1853 y 1994 los Municipios bonaerenses.

Consideramos que es importante establecer los alcances reales de la “autarquía” Municipal y que solamente conociendo concretamente el desarrollo histórico de esas las funciones, tendremos una noción profunda de si es recomendable o no en la actualidad, modificar el esquema Municipal bonaerense por figuras institucionales y políticas “autónomas”.

El esquema político autárquico Municipal quedó establecido en los distintos textos Constitucionales de la provincia de los años 1854, 1873, 1889, 1934 y 1949. Vamos a ver que la norma del año 1873, es la pieza fundamental del ordenamiento jurídico bonaerense y posteriormente y previa reforma de 1889, del texto del año 1934. Esta última norma ofició como la matriz institucional de donde se nutre el capítulo “Del Régimen Municipal” de la actual Constitución Provincial.

Int. 2) Municipalidades, historia y proyecto nacional

“Encontrando un futuro deseable y viable, podemos adoptarlo como Proyecto Nacional; Proyecto, porque pondremos nuestra voluntad y fuerzas al servicio de su realización; Nacional, porque se refiere al país entero, sin prejuizar si el país lo adoptará también o no, ni creer que ello requiere unanimidad o consenso de todos los grupos sociales”.

Oscar Varsavsky⁸

La perspectiva histórica de la investigación nos permite problematizar en parte el debate actual sobre estos términos, que en algunos casos, creemos, refieren más a análisis y perspectivas jurídicas en “abstracto”, que a la posibilidad concreta de dimensionar los instrumentos de gestión proclamados como supuesta solución a los conflictos y anhelos Municipales. Incluso, en varios analistas, el planteo queda circunscrito al estudio meramente normativo o en otros casos, al planteo meramente doctrinario. Este tipo de trabajos aporta una mirada parcial al debate, ya que pierde de vista y por citar un ejemplo, que la declamación de la figura de la “autonomía” Municipal en algunas Constituciones provinciales, no ha oficiado como una solución a los temas locales. Asimismo, en muchos casos y esto se puede corroborar consultando, por ejemplo, a los miembros de las localidades de las distintas provincias, este tipo de normas provinciales no ha impulsado necesariamente un ejercicio concreto en la participación pública de los habitantes. A partir de aquí, se puede observar que más allá de las definiciones de los Municipios bonaerenses bajo el modelo “autárquico” que vamos a puntualizar el capítulo siguiente, estos gobiernos desarrollan actividades más amplias que las localidades normativamente “autónomas”. Es por eso, entre otros temas, que a lo largo de la investigación vamos a mencionar concretamente qué funciones económicas, territoriales, sociales o culturales tuvieron los Municipios bonaerenses.

⁸ Oscar Varsavsky (1971), *Proyectos Nacionales. Planeo y estudios de viabilidad*. Ed. Periferia, Buenos Aires.

En esta línea de razonamiento, consideramos oportuno introducir algunas nociones del Dr. Arturo Enrique Sampay⁹, que aportan un esquema conceptual para el abordaje del Derecho Constitucional y que sirven como guía de la investigación:

La Constitución escrita fija, en un acta legislativa solemne, las instituciones destinadas a que perdure y se desenvuelva la Constitución real.

Por consiguiente, para conocer la Constitución de nuestro país y prever la que tendrán conforme a las tendencias de su desarrollo histórico, corresponde averiguar, en primera instancia, qué sector social predomina en la actualidad y con qué finalidad lo hace, y en segundo lugar, qué sector social lucha por conseguir el predominio y qué ideal e inclinación vital los lleva a buscarlo. Cortejando ambos propósitos descubriremos cuál es el sector social apto para estructurar una Constitución justa en las actuales circunstancias. Entendiendo una Constitución justa la institucionalización del predominio del sector de la población históricamente eficiente para ordenar la actividad social y los recursos sociales con vistas a lograr que todos y cada uno de los miembros de la comunidad tengan lo necesario para desarrollarse plena e integralmente.

Como venimos sosteniendo y los argumentos de Sampay van en dicha línea, consideramos que el estudio del tema Municipal debe contemplar las dimensiones jurídicas formales, pero además, la adecuación real de las normas al contexto político, social, cultural y económico concreto que le da sentido. En este sentido, creemos oportuno problematizar en parte el planteo “Municipalista” desarrollado durante la década de 1990. Sin desmerecer los aportes realizados o las intenciones de muchos de sus promotores, cabe preguntarse si dicho planteo no ofició como un eje de debate político, que a la larga y en parte, fue infructuoso dado el deterioro de las instituciones políticas nacionales ante la avanzada del esquema neoliberal. En paralelo a que aparecían las agendas “Municipalistas” que abogaban por la descentralización de competencias y por la necesidad de dar mayor autonomía del gobierno local, se generó un proceso de profunda concentración de la estructura de servicios y de la propiedad. Este fenómeno tenía en la delantera al capital extranjero y a algunos grupos económicos locales de propiedad nacional estrechamente ligados a la exportación y no al mercado interno y por eso, renuentes a pagar altos salarios o contratar personal del país.¹⁰ Desempleo, desarticulación de la industria nacional y pobreza son términos recurrentes de los años '90 ante el corrimiento constante del Estado Nacional de las áreas sociales y educativas.

En este cuadro y por qué no pensarlo, la proclamación de mayor autonomía al Municipio o el establecimiento de legislaciones “descentralizadoras” al gobierno local en paralelo al desarrollo de relaciones asimétricas en la distribución del poder social a favor de grupos concentrados y la desarticulación del Estado Nacional, terminaron

⁹ Sampay, Arturo Enrique (1974), *Constitución y Pueblo*, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, pp. 102-103.

¹⁰ Basualdo, Eduardo (2001), *Sistema Político y modelo de Acumulación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

oficiando más como declamaciones en abstracto, que posibilidades reales de adquirir protagonismo desde el Gobierno Municipal. El lugar anteriormente ocupado por el Estado Nacional es cubierto por empresas oligopólicas y los Municipios verían que la adquisición de nuevas competencias no puede poner freno al deterioro institucional y social de su comunidad.

La pregunta qué surge entonces es, si realmente la potencial “autonomía” Municipal no requiere previamente, de un Estado provincial y federal fuerte y de un marco institucional que favorezca el desarrollo nacional, matriz política a partir de la que se compensan las asimetrías económicas y sociales que hacen gobernable un Estado en el teatro de la división geopolítica mundial.

Por último, queda vigente como una reflexión de la investigación, si la relación existente entre algunos intelectuales¹¹ promotores de las privatizaciones y la desarticulación del Estado y la industria nacional, y el “Municipalismo”, no fueron parte del proyecto neoliberal. Asimismo, el planteo respecto a si algunas de las perspectivas teóricas Municipalistas no oficiaron como formas de correr a un segundo plano la necesaria mirada de fenómeno “nacional” que tiene que tener cualquier proyecto de gobierno, no importa si local, regional o provincial.

En este sentido, se puede advertir cómo coexiste en algunos debates Municipales, el planteo sobre el alcance de la autonomía que hace hincapié en las reivindicaciones realizadas exclusivamente a la provincia, sin cuestionar el proceso de centralización de poder del capital extranjero y los grupos concentrados sobre el rol indelegable cumplido históricamente por el Estado. En definitiva, creemos, que el debate sobre la autonomía Municipal involucra necesariamente la problematización de las competencias de poder del conjunto de actores de la sociedad, involucrando el análisis no solamente del sector público, sino además, del conjunto de los grupos de poder de la comunidad nacional.

Una característica que se puede observar desde la génesis misma de los Municipios bonaerenses es que era y es innegable, la existencia de profundas asimetrías en la distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno. Tanto los fondos que gira la Nación a la provincia, como y particularmente, la distribución que hace ésta última en las Municipalidades, son extremadamente bajos. Entre uno y otro nivel de gobierno, se desarrolló a través del tiempo un complejo proceso de disputa sobre cómo se distribuyen los recursos públicos. En este marco y durante las últimas décadas, se observó que parte de los reclamos Municipales quedaron presos del

¹¹ Por ejemplo, véase la trayectoria de Dromi Roberto (1997), *Ciudad y Municipio*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.

debate presupuestario con la provincia y en algunos casos, no abordaron la compleja dimensión que traía aparejada el proyecto neoliberal de fugar masivamente recursos del país al extranjero. Es entonces que consideramos que el debate sobre el presupuesto y otros tantos temas relacionados, exceden la sola vinculación entre la provincia y el Municipio. Consideramos oportuno introducir al debate Municipal una mirada global que vincule el fenómeno local con el nacional y regional.

A partir de estos supuestos, deben debatirse las nuevas competencias y desafíos Municipales, sin perder de vista las funciones indelegables que tienen que desarrollar los distintos niveles de gobierno. Asimismo y más allá del diagnóstico de que el Municipio hoy tiene desafíos que exceden las funciones clásicas del alumbrado, barrido y limpieza (ABL), es importante no desconocer la importancia que implica definir claramente el rol que debería tener el Estado provincial y nacional desarticulado por el neoliberalismo.

Ante el diagnóstico hoy incuestionable entre los ciudadanos y dirigentes, de la necesidad de desarrollar palancas institucionales para dar mayor protagonismo al gobierno local, no se puede caer en posturas localistas o autonomistas que olviden el marco general de la política de un país o de una provincia. En su defecto y a la larga, se corre el riesgo de desarrollar consignas declamativas sobre las potencialidades del gobierno Municipal en un contexto de crisis nacional e ingobernabilidad profunda como ocurrió en la década de 1990.

Int. 3) Temas abordados en el trabajo

El capítulo I aborda cuestiones metodológicas definiendo los objetivos, el marco teórico y el uso de los términos que vamos a desarrollar en la investigación.

El capítulo II desarrolla algunos antecedentes de la institución Municipal en Europa, para el análisis de la influencia del Municipalismo español y del Derecho Romano en la formación de los gobiernos locales. Dicho capítulo además, traza un breve recorrido de la aparición de los primeros Municipios en América Latina. En este capítulo se introduce el tema de los Cabildos, que permite tener una visión general del funcionamiento de estas instituciones antecedentes de los Municipios en Buenos Aires. Desde el origen y surgimiento de dichas instituciones, vemos la tensión entre los intereses locales y la lógica del poder central y cómo el esquema político de fundación de los Cabildos es más bien parte de una concepción autárquica que autónoma. En este capítulo desarrollamos los intentos del gobierno central de establecer límites al poder local, primero, desde la Corona española en el período Virreinal que busca garantizar la organización y cohesión de los territorios hispánicos ante el avance

económico y político de Inglaterra y Francia. Y en segundo lugar y con las reformas de Bernardino Rivadavia desarrolladas en este apartado, veremos que la capital bonaerense intentaría adquirir poder sobre el interior de la provincia y el país. Este capítulo además, desarrolla brevemente las menciones realizadas sobre el régimen Municipal en la Constitución Nacional de 1853. Asimismo, desplegamos las modificaciones en temas Municipales que fueron introducidas por la Constitución Nacional del año 1949. Por último, se abren aquí algunos debates intelectuales que tienen vigencia en la actualidad. Con este objetivo, nos remontaremos a algunos planteos de Alberdi referenciado entre las filas doctrinarias “autárquicas” y a Lisandro de La Torre entre los legados doctrinarios de los “autonomistas”.

El capítulo III se denomina “Los Municipios bonaerenses en el siglo XIX” y aborda algunos acontecimientos de trascendencia en temas locales ocurridos durante dicho período. La primer parte, desarrolla la aparición de los Municipios bonaerenses en el período Virreinal y describe el esquema de avance territorial a través de las denominados Reducciones, Pagos, Curatos y Partidos. Este capítulo estudia las propuestas institucionales en la Provincia de Buenos Aires posteriores a la batalla de Caseros del año 1852 y la Constitución Nacional. A partir de dicha fecha, el trabajo analiza las Leyes Orgánicas Municipales 35 de 1854, 467 de 1865, 1079 de 1876 y 1810 de 1886.

El capítulo IV contempla el núcleo temático estructural de la investigación. Se denomina los “Municipios bonaerenses en el siglo XX, estado actual y perspectivas” y refiere a las Leyes 4183 de 1933, al Decreto Ley 6769 de 1958 y de la Constitución de la Provincia de 1949.

El capítulo V aborda la transición a la democracia abierta en 1983, reflexionando sobre las continuidades y rupturas existentes en relación a la dictadura. Se mencionan la Ley 7859 de 1972, el decreto-ley 9347/79 y la Ley 13.010 de 2003, “Programa de Descentralización Administrativa Tributaria de Impuestos Provinciales”. Como un medio para abordar los debates actuales de los Municipios bonaerenses, hacemos un comentario a dos de los proyectos más importantes encarados por la provincia en las últimas décadas para modificar el esquema normativo: se desarrolla un análisis del Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica Municipal del año 2003 y se realiza un comentario de la propuesta de reforma Constitucional en la Provincia de Buenos Aires de 1989 -1990.

En el marco de los capítulos III y IV de la investigación, nos vamos a referir particularmente a algunas normas de la provincia referentes a la organización Municipal. En estos capítulos, haremos mención especial a las Constituciones del Estado de Buenos Aires de 1854, 1873, 1889, 1934 y 1949.

En los cinco capítulos de la investigación se describen de forma resumida y esquemática las principales competencias Municipales en temas sociales, políticos, culturales y económicos. Asimismo, se reconstruye la problemática local relacionando el desarrollo Municipal con algunos acontecimientos provinciales y nacionales, encuadrando así la estructura legal en el contexto histórico.

Consideramos pertinente en todos los apartados realizar una pequeña referencia a las modificaciones del esquema institucional particulares de la provincia. A partir de aquí, los apartados concernientes a las Constituciones Provinciales se desarrollan en dos partes: por un lado, aparece un comentario a las principales reformas de la provincia y por otro y fundamentalmente, nos referimos a los temas Municipales.

El trabajo finaliza con una conclusión a modo de cierre y balance de los cinco capítulos.

La presentación y el desarrollo de los contenidos de las Leyes o la creación de instituciones sean Nacionales, Provinciales o Municipales a lo largo del trabajo, respetará su orden de aparición cronológica.

CAPÍTULO I

Cap. I- A) Objetivos

El objetivo de la investigación es desarrollar una puesta en cuestión sobre las facultades políticas de los Municipios bonaerenses en relación con el gobierno provincial y nacional. El debate será desplegado a través de la articulación de los conceptos de “autonomía” y “autarquía” en el análisis.

Trazaremos un recorrido por la génesis de las instituciones Municipales actuales analizando el contexto en el cual se inscriben: los procesos sociales y políticos concretos en los que se encuadran. Dicho recorrido histórico nos permite dimensionar concretamente los alcances de los términos autarquía y autonomía, analizando las facultades y competencias específicas que desarrollan los Municipios a lo largo del tiempo.

Para abordar la problemática analizaremos algunas propuestas y proyectos de fundación institucional haciendo un recorte que va desde el año de aparición de la primera Constitución Nacional y la Constitución de Buenos Aires de 1854, a la sanción de la Constitución de 1994. Asimismo, se trazará un recorrido por algunos de los debates de ideas y posturas Ideológicas que dieron origen a los gobiernos Municipales.

Cabe destacar que se hará un recorte sobre un conjunto de normas que no agotan el universo de la temática, pero que pese a eso, nos permiten abordar la cuestión en sus aristas fundamentales.

La investigación busca claves explicativas acerca del gobierno local y sus grados de “autonomía o autarquía” en su vinculación con otros niveles de gobierno. Asimismo, se intentan delimitar los alcances concretos de dichos términos en el ordenamiento político bonaerense. Con este fin, se analizan las competencias y facultades específicas en el desarrollo de las políticas públicas Municipales a lo largo del período de referencia, atendiendo particularmente sus competencias para la formulación de los programas de gobierno en los ámbitos económicos, sociales y culturales.

Cap. I- B) Marco teórico

La problemática de los gobiernos locales en Argentina es abordada por lo menos, desde tres tipos de investigaciones:

Cap. I- B. 1) Líneas de investigación existentes¹²

B. 1) a.- Existe una tradición de juristas o profesionales ligados al Derecho y a la historia institucional de los Municipios argentinos, entre los cuales podríamos citar las investigaciones de Alberto Aramouni (2000), *Derecho Municipal*; Rafael Bielsa (1930), *Principios del Régimen Municipal*; Roberto Dormí (1997), *Ciudad y Municipio*; Agustín Gordillo (1997), *Tratado de Derecho Administrativo*; Néstor Losa (1991), *Justicia Municipal y autonomía comunal*; Miguel Marienhoff (1990), *Tratado de Derecho Administrativo*; Exequiel Ortega (1978), *Historia de Buenos Aires*; Daniel Martins (1984), *Regímenes Municipales Contemporáneos, El Municipio*; Montañó Dana Salvador (1982), *La autonomía Municipal*; Miguel Padilla (1994), *Prologo a la Constitución de la Nación Argentina*; Hugo Daniel Rosatti (1982), *El régimen Municipal en la Constitución Santafesina del año 1921*; Sabsay y Onaindia (2000), *La Constitución de los Argentinos*; Eduardo Sarrailh (1983), *Lámparas y adoquines*; Iván Tenaglia (2000), *Ley Orgánica de las Municipalidades*; o el trabajo de Jorge Vanossi (1984), *El Municipio en el Régimen Constitucional Argentino*.

Esta línea de investigación está orientada al desarrollo de los gobiernos locales desde una óptica que analiza el surgimiento y la consolidación de sus instituciones más importantes. Es frecuente en estos autores encontrar una mención de las Constituciones, Leyes Orgánicas y demás figuras normativas que dieron un marco normativo y jurídico al surgimiento a los gobiernos Municipales.

B. 1) b- Existe una corriente de estudios históricos que tienen una perspectiva social y económica y que no ponen el acento necesariamente en el gobierno local, pero que pese a ello, prestan utilidad en la medida en que nos ubican en el marco político y social bonaerense. Estos trabajos contextualizan el desarrollo de las instituciones locales y su relación con otras instancias de gobierno a lo largo de la historia. En esta línea de investigaciones se pueden mencionar el libro de Enrique Barba (1983), *Unitarios y Federales*; el de Carlos José Chiaramonte (1995), *Acerca del Origen del Estado en el Río de La Plata*; o del mismo autor, *La cuestión regional en el proceso de*

¹² Ver la lista completa de la Bibliografía al final de la investigación.

gestación del Estado nacional Argentino, algunos problemas de interpretación (1984) y *El Cuarto Congreso de Historia de los Pueblos de la Provincia de Buenos Aires* (1993). La investigación de Ricardo Figuera (1983), *Del Barro al ladrillo; El libro de John Lynch* (1983), *La capital de la Colonia*; El de José Luis Romero (1983), *La ciudad Indiana*. Un valioso aporte al estudio del proceso de formación de los Municipios bonaerenses se encuentra en el libro de Ricardo Levene (1940), *Historia de la Provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos*. Otro trabajo sobre la política de la provincia de Buenos Aires es de Luis Abel Orquera, *Un Acta y un Plano*. Otra mirada, aporta el trabajo de Luis Alberto Romero (1983), *Buenos Aires frente al país*. Otro es el ya mencionado texto de Eduardo Sarrailh (1983), *Lámparas y adoquines*. Podríamos mencionar además, el libro Tulio Halperín Donghi (1983), *Consecuencias de la libertad comercial*. Otro trascendente aporte es la Colección de *Historia Argentina* de José María Rosa (1974) o del mismo autor *Del Municipio Indiano a la Provincia Argentina (1580-1852) Formación Social y política de las provincias argentinas* Es importante la sistematización que se realiza en el documento de Carlos M. Ciappina (2004), "Provincia de Buenos Aires Tipos de Estado-Articulación entre Estado y Sociedad". Sobre la historia de la provincia en la década del cuarenta existen los documentos compilados por Claudio Panella (2005), *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*.

Esta línea de investigación, permite situar a los gobiernos locales bonaerenses en su contexto de surgimiento histórico concreto, lo que posibilita comprender y complementar la tradición de investigación del "punto A", que trabaja la perspectiva institucional sin atender demasiado a los debates políticos, sociales e históricos que le dieron origen. Además, estas investigaciones nos aportan instrumentos para concebir con mayor exactitud el alcance concreto de los términos autonomía y autarquía más allá de las formulaciones conceptuales o las normas.

B.1) c- Existe una línea de investigación que hace un recorrido por la historia del pensamiento de los principales fundadores de las instituciones locales. Podríamos citar algunos textos que trabajan este tema como el de Juan B. Alberdi, *Elementos de Derecho Público Provincial para la República Argentina* (1917) o *Las Bases* (1915); también, el trabajo de Celina Lacay (1986), *Sarmiento y la formación de la clase dominante*. Otra obra de suma importancia es la de Sergio Félix (2003), *Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica Municipal de la provincia de Buenos*

El debate sobre la “autonomía y la autarquía” Municipal implica un sinnúmero de variables, ya sean éstas de carácter económico, político, social o cultural, cuestiones difíciles de sintetizar en una investigación de este tipo. Cada una de estas variables, demandaría un estudio particular y un marco teórico específico. Pero más allá de esta complejidad, es innegable que un estudio de los gobiernos locales bonaerenses no puede desconocer dichos elementos básicos:

Primero, la necesidad de situar a los gobiernos locales a partir de conceptualizarlos como instituciones que forman parte de un contexto histórico político determinado (punto B) y que los márgenes o carriles por donde transcurre el debate de la “autonomía o autarquía” tienen características únicas en cada momento y geografía.

En segundo lugar, cada Municipio tienen además, una dinámica y características institucionales, legales y normativas específicas (punto A). Veremos por eso, que en cada época en los Municipios bonaerenses se desarrollan normas y mecanismos institucionales específicos.

Por último, en cada Municipio podemos presenciar debates doctrinarios, ideológicos y políticos particulares (punto C). La tradición abierta por Alberdi o la fuerte corriente Municipalista inaugurada en torno de algunas ideas de Lisandro de La Torre, son elementos esenciales para comprender los términos en los cuales se entablan los debates actuales en torno de las competencias y funciones de los gobiernos locales bonaerenses.

Cap. I- B. 2) Definición de conceptos

Este apartado tiene como meta trazar un breve recorrido por los principales conceptos que vamos a desarrollar en la investigación en torno a la estructura Municipal.

B.2). 1- Municipalidad o gobierno local

La Constitución de 1994 reconoce como niveles de gobierno a la Nación, las Provincias, los Municipios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Municipio es el nivel de gobierno más cercano a la población local. Como comentamos en la introducción de la investigación y según los Artículos 5 y 124 de la Constitución Nacional, cada provincia debe contemplar la existencia del gobierno Municipal. Esta institución local está circunscripta a un territorio determinado reuniendo a una población bajo un esquema de gobierno producto del ejercicio democrático y la división de poderes en un esquema institucional con potestades administrativas y políticas establecidas según los alcances de los respectivos esquemas políticos provinciales.

B.2). 2- Autonomía – Autarquía

El sistema político argentino no es uniforme en cuanto a la caracterización del ordenamiento Municipal, que como muestra la enumeración de las Constituciones Provinciales, varía en las diferentes definiciones acerca del ordenamiento institucional entre el principio de autonomía y autarquía¹³. Pese a estas diferentes corrientes de pensamiento y en líneas generales, se ha definido al término *autonomía* como un concepto político que significa que el Municipio tiene poder para darse su propia Ley y regirse por ella¹⁴. La autonomía del gobierno Municipal se define como:

- 1) *Auto normatividad constituyente; a partir de lo cual se dicta su propia norma fundante.*
- 2) *Auto acefalía; por su capacidad de elegir sus representantes.*
- 3) *Autarquía; por tener autosuficiencia económica a partir de contar con recursos propios.*
- 4) *Materia o contenido propio; entendida como la capacidad de contar con facultades legislativas y jurisdiccionales.*
- 5) *Autodeterminación política; a partir de tener la capacidad de gobernarse sin dependencia política de otros poderes, salvo en la fiscalización de sus actos y decisiones.*

Autonomía se define según Rosatti, como la capacidad del Municipio de autogobernarse a partir de contar de un espectro amplio de competencias que exceden el mero acto administrativo delegado por la provincia. Más allá de las distintas variables de análisis mencionadas, el hecho sustancial de la definición tiene que ver con la capacidad o no de las Municipalidades de dictarse sus propias normas.

Siguiendo la denominación del Artículo de la Constitución Nacional se observa que hay diferentes adecuaciones provinciales, pero en términos generales, vemos que la expresión se definiría como la posibilidad Municipal de:

- fijar su propio “orden institucional” contando con facultades legislativas para darse su ordenamiento y que en algunas provincias posibilita la potestad para sancionar una Carta Orgánica;

- en el “orden político” se refiere a los alcances del gobierno local para definir su esquema de gobierno y la manera de elegir y organizar las decisiones y nombrar sus representantes;

- en términos del “orden administrativo”, la Constitución Nacional introduce la posibilidad Municipal de contar con mecanismos de gestión de servicios públicos y

¹³ Félix, Sergio (2003), “Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica Municipal de la provincia de Buenos Aires”, Proyecto PNUD, Buenos Aires, Septiembre.

¹⁴ Rosatti, Hugo Daniel (1982), *El régimen Municipal en la Constitución Santafesina del año 1921*. Extraído de Félix (2003).

herramientas de resolución de problemas de trámites y cuestiones locales de distinta índole;

- y en el “orden económico” y financiero, la CN se refiere a la posibilidad Municipal de alcanzar una “autosuficiencia económica” y un desarrollo económico local, a través de la ejecución de políticas y del cobro de tasas, impuestos y contribuciones. En este caso, como en el resto de las variables, esta característica adquiere diferentes alcances según el ordenamiento de la provincia.

El uso del término autarquía que hace el autor se remite a una variable más bien económica o como una potestad del Municipio para contar con recursos propios. No es esta definición la que vamos a trabajar en este apartado. Por el contrario, entendemos al término Autarquía, a diferencia de la palabra autonomía, como la capacidad que tienen las Municipalidades de administrarse a sí mismas de acuerdo a una norma que les es impuesta a través, por ejemplo y en el caso de Buenos Aires, desde la sanción de una Ley Orgánica. A partir de esta definición, el Municipio no tiene poderes para dictar su propia normativa.

Conforme a estas definiciones, se puede observar cómo la estructura del Municipio bonaerense se define en torno a la coyuntura política, institucional e histórica de la cual forma parte y que se desenvuelve en una compleja tensión entre los términos mencionados. El análisis histórico de los gobiernos locales que iremos desarrollando a lo largo del texto, buscará dar cuenta de ello. Este punto de partida se plantea superar la típica mención al supuesto de que la sanción de la autonomía o la autarquía formal o normativa serían los garantes o soluciones de los problemas Municipales.

B.2).3- Autonomía y autarquía en las investigaciones

Para contextualizar el debate vamos a desarrollar brevemente algunas líneas y puntos de vista sobre el tema en el terreno del trabajo académico y político.

Históricamente, la doctrina se dividió entre quienes se enrolaron en la tesis que sostenía que los Municipios son autónomos¹⁵ y aquellos que defendieron la tesis de que los Municipios son entes autárquicos.¹⁶

Para comprender mejor este debate debemos remontarnos a las propuestas de Lisandro de La Torre y de Alberdi que van a ser desarrolladas en el trabajo.

¹⁵ Entre otros autores, sostienen la autonomía Municipal: Hernández (1997) y Sabsay y otros (2002).

¹⁶ Por ejemplo: Marienhoff (1990) y Bielsa (1930).

B.2).4- Artículo 123 de la C. N. de 1994¹⁷

En la Introducción del trabajo comentamos que la Constitución de 1994, mediante la redacción del Artículo 123 sostiene que "*Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme lo dispuesto por el Artículo 5º, asegurando la autonomía Municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*".

Tras la aparición de esta norma y como ya adelantamos, han surgido diferentes interpretaciones sobre dicho articulado. Los disímiles puntos de vista sostienen que:

- que el nuevo Artículo 123 debe ser aplicado por las provincias;¹⁸
- que sería inconstitucional obligar a las provincias a adoptar un determinado régimen Municipal.¹⁹

Juan Carlos Cassagne, en "*La problemática, Constitucional y administrativa de los Municipios, y su autonomía a la luz de la Constitución reformada*"²⁰ establece que

17 La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no mantuvo siempre una misma posición, si no que por el contrario, la fue modificando: desde considerar a los Municipios como delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos determinados, a considerar al Municipio como una entidad autónoma. Como un fallo por la autarquía se puede citar el de "Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata" de 1911. Para mantener este fallo la Corte Suprema argumentó: *existe un ente superior que es el Estado nacional, único órgano soberano. En segundo grado, se ubican las provincias que son autónomas. Por último, siguen las Municipalidades definidas como personas legales subordinadas a las provincias. Si están subordinadas a un órgano superior, no deben contemplar entre sus funciones la misma capacidad jurídica que el ente al cual se subordinan y por eso son autárquicas y no autónomas*. Para citar un caso de un fallo por la autonomía, se puede mencionar el de Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario" de 19817. En este fallo la Corte dio preeminencia a una Ordenanza Municipal por sobre una Ley Provincial. Concretamente, el caso fue el siguiente: Ángela Martínez Galván de Rivademar ingresó a la Municipalidad de Rosario en carácter de pianista en el año 1978. El día 15/9/1983, se incorporó a planta permanente en torno de una Ley provincial (la Ley 9286 del gobierno de Facto de la Provincia de Santa Fe), porque superaba con amplitud los tres meses de antigüedad requeridos por dicha norma para acceder a la planta permanente de la Municipalidad. Al asumir los nuevos funcionarios en el marco de la democracia, el Intendente de la ciudad de Rosario, Dr. Horacio Uzandizaga, por Decreto 1737/84 dejó cesante a la pianista que alegó la medida. La Municipalidad de Rosario sostuvo que el Intendente había sido autorizado por una Ordenanza Municipal a revisar las designaciones efectuadas por el gobierno de Facto. La Municipalidad sostuvo que la Ley de Facto 9286, era inconstitucional porque al establecer el estatuto y el escalafón del personal Municipal avanzó sobre atribuciones Municipales. A todo ello, la Municipalidad había dictado la norma 3583/84 que estableció un nuevo estatuto para el personal Municipal. Si bien la Corte de la Provincia de Santa Fe había fallado a favor de la Sra. Rivademar, anulando el Decreto del intendente y ordenando la reincorporación de la pianista, llegado el caso a la instancia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, determinó que la Sra. Rivademar debía perder su pleito. En relación a la opinión de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, Sergio Félix (2003) asegura que: *En recientes pronunciamientos, la Corte Provincial ha acudido a la distinción las potestades públicas (la función), de los cometidos o actividades concretas (la materia). De tal modo, reconoció que mientras la función administrativa es plena, la función legislativa (el poder jurídico de dictar normas de carácter general y por tanto obligatorias para sus habitantes, como las ordenanzas) solo pueden ejercerse respecto de actividades de interés local y dentro del ámbito de su competencia*.

¹⁸ Sabsay, Daniel y Onaindia, José (2000), *La Constitución de los Argentinos*, Errepar, Buenos Aires.

¹⁹ Padilla, Miguel (1994), *Prologo a la Constitución de la Nación Argentina*, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

“la principal consecuencia que se desprende del Artículo 123 comentado, es que a los Municipios, a partir de la Constitución Nacional, no se les ha reconocido poderes originarios ni tampoco poderes reservados como a las provincias (Artículo 121), de aquí que la autonomía Municipal prevista por la norma reformada posea una jerarquía diferente a la que ostentan las provincias”.

Más allá de los fallos de la Corte o los planteos de cada uno de los juristas, es innegable que el problema de fondo no es simplemente normativo, sino que ante todo es político. Una Ley o un juez no podrían resolver la formulación de un esquema de gobierno con la sola sanción de una Ley. En este sentido, es bueno retomar el concepto de *Constitución Justa* de Sampay, citado en la Introducción que establece la idea de que una norma es “adecuada” cuando traduce un programa y un proceso histórico y político real, tema que excede la sola sanción de la Ley. Puede haber una correcta “Constitución o Ley formal” que no esté en consonancia con la “Constitución o Ley real”, quedando a partir de aquí solamente en el papel, esto es, sin efectos sustanciales en la realidad.

B.2).5- Autonomía y autarquía desde la perspectiva del Municipio como entidad racional administrativa o entidad histórica política

Este debate pone en la arena por un lado, a los autores que sostienen que la estructura política Municipal debe pensarse desde una perspectiva *historicista*, remarcando el legado de experiencias, valores y tradiciones heredadas del pasado como criterios a tener en cuenta para dotar de extensas competencias al gobierno local; y por otro, a los que argumentan que los Municipios tienen un carácter político *racionalmente* desarrollado y delegado desde un gobierno central a partir de dotarlo de un conjunto de competencias.

Los primeros, al poner el acento en las condiciones sociales, económicas y políticas de surgimiento de los gobiernos y las instituciones Municipales, van a sostener que el gobierno local debe contar con las competencias y atribuciones características de cada proceso histórico de los diferentes pueblos, negando que exista un marco “formal y universal” que encuadre las atribuciones y la forma de gobierno de todas las Municipalidades. Esta corriente sostiene que el gobierno Municipal debe contar con una extensa gama de atribuciones políticas (principio de autonomía).

²⁰ Ábalos, María Gabriela (2003), *El régimen Municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994*. La cita de Cassagne es de la Revista *La Ley* del 1/3/95. www.gob.gba.gov.ar/escuela/texto

Esta tesis es propia del pensamiento Lisandro de la Torre y tuvo gran influencia en el del proyecto de Santa Fe de 1921 o en la Constitución actual de las provincias de Córdoba o Chaco. En esta línea además, se ideó la reforma de la Constitución de Buenos Aires en 1989 que vamos a comentar en el capítulo V. 1. En esta definición, el gobierno local debería contar con las atribuciones originarias de cada ciudad y proceso histórico particular, adquiriendo un extenso protagonismo en las actividades de fomento y de desarrollo de la comunidad, como son la salud, el arte o el trabajo, permitiendo el completo desarrollo de la vida de los vecinos que habitan la comunidad a través de la capacidad de dictarse sus propias normas.

La concepción que afirma el carácter “*racional administrativo*” del orden Municipal no niega éstas últimas competencias administrativas, pero sostiene que las Municipalidades son entes creados por órganos superiores como las provincias y que sus funciones son más bien *administrativas* que políticas. Esta línea de pensamiento esta más cercana a la tradición centralista de Alberdi, que se expresa en el ordenamiento político de la provincia de Buenos Aires: normativas uniformes y centralizadas en constituciones provinciales y administraciones descentralizadas en las diferentes Municipalidades. En este esquema político se inscribe el proyecto del Cr. Raúl Fernández del año 2003 que vamos a mencionar en el capítulo V.2.

B.2).6 Autonomía y autarquía desde la perspectiva del Municipio prestador de servicio o Municipio promotor de empresas

El Municipio es una institución que tiene funciones de *fomento*, ya que desarrolla el pleno ejercicio de las actividades de la localidad, en sus aspectos sociales, culturales y económicos.

Tiene además, funciones *ordenadoras* ya que ejerce el poder de policía.

Y por último, el Municipio brinda *servicios*, en la medida en que posee competencias propias o delegadas por la provincia. A lo largo del tiempo, las competencias del Municipio han ido variando, asimismo, los servicios que ha desarrollado. Durante el siglo XIX, podemos ver cómo el Estado Nación o los gobiernos Municipales brindaron servicios de manera directa o indirecta (a través de la figura de concesión, por ejemplo) como es la educación, las comunicaciones o el agua y el alcantarillado.

El crecimiento de las ciudades y pueblos durante el siglo XX, desarrolló exponencialmente las necesidades de los habitantes de la comunidad que van a ser cubiertas por la estructura de un Estado interventor, consolidado especialmente a partir de 1940 y reflejado en el apartado del régimen Municipal en la Constitución de Buenos Aires de 1949. Este modelo de Municipio, desarrolló extensas competencias

que contemplan la participación del Estado no sólo como prestador de algunos servicios, sino que además, aparece fuerte la idea de Estado como “actor económico o empresario”.

Ante las necesidades crecientes de los habitantes de los gobiernos locales, queda en pie el debate sobre si el Municipio es una entidad que solamente brinda *servicios* que hacen a la promoción individual o social de los ciudadanos o y si gobierno local debe promover *empresas*, para garantizar el pleno desarrollo de “lo público” en tanto interés general de la comunidad.

CAPÍTULO II

Cap.II- 1- Antecedentes y desarrollo de la institución Municipal

Los planteos de “autonomía” o “autarquía” de los Municipios bonaerenses han variado a lo largo del tiempo, lo cual amerita intentar buscar desde el origen institucional sus dimensiones y caracterizaciones concretas para poder comprender su actualidad. Además, y dado que tanto cada Municipio, como la provincia de Buenos Aires y el conjunto de los gobiernos del país, pertenecen al entramado institucional nacional, es innegable que su estructura está estrechamente relacionada a la arquitectura de ella.

Toda sociedad, comunidad local, contempla en su interior un conjunto de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales propias de cada localidad y época particular, construidas sobre la base del trabajo, la idiosincrasia y las particularidades regionales e históricas. Los hombres actúan sobre el mundo del que forman y lo transforman basándose en sus capacidades y potencialidades únicas e irrepetibles; dichas maneras de actuar, cristalizadas en instituciones que contemplan prácticas determinadas, junto a un conjunto de normas y valores son parte del legado de las generaciones anteriores. Por eso, es necesario indagar sobre la génesis política e institucional local para comprender de qué instituciones provienen, qué problemáticas se enfrentaron y de qué manera las resolvieron, qué errores y qué éxitos obtuvieron y lo que es fundamental, qué errores por ellas transmitidos a nuestra comunidad, reproducimos o transformamos actualmente.

De aquí en adelante vamos a desarrollar algunos de los antecedentes históricos previos a la formación de los Municipios bonaerenses, intentando comentar brevemente los elementos que tuvieron influencia en la estructuración bonaerense y que definieron los alcances concretos del esquema político Municipal.

Cap. II- 1- A- Génesis de las instituciones Municipales en Europa

En este apartado comentaremos brevemente dos puntos de vista acerca del origen del Municipio español que sería trasladado a las Indias: por un lado, el planteo que refuerza la idea de que la influencia Romana explica en gran parte dicho esquema Municipal;²¹ por otro lado, vamos a mencionar otro punto de vista que matiza el supuesto anterior y que atribuye características propias al modelo español más allá de la tradición romana.²²

Tesis: origen del Municipio Español en las instituciones de Roma

Como veremos más adelante, muchas de las instituciones que dieron marco a la fundación de los Municipios bonaerenses se relacionan estrechamente a las creaciones introducidas por España y su política colonial. Asimismo, se puede ver que la génesis de la política hispánica se vinculó en algunos aspectos a los desarrollos e instituciones del conjunto de Europa. Desde esta remota génesis, veríamos que estaría implícito el debate sobre el tipo de relación entre el gobierno local y el conjunto del sistema político, cuestión que legaría en parte, los esquemas de gobierno Municipales vigentes.

Si partimos del eje autarquía/autonomía, podemos observar cómo el origen de este tipo de instituciones se relaciona más con la planificación del gobierno central, que con la aparición de ciudades producto de la imposición de local al Imperio. La relación política impuesta y la ocupación por parte de Roma, legaban un gobierno local que en su funcionamiento estaba más cerca de la “autarquía” que cualquier aproximación a la “autonomía”. En este sentido, la formación del Municipio Romano se inscribió como un antecedente a partir del cual se cimentó parte del orden político e institucional de Occidente. Desde los orígenes de la historia europea, podemos ver el crecimiento del Imperio Romano, tanto hacia adentro de su organización social (consolidando *ciudades – Estados* y toda su organización institucional), como hacia el exterior de sus fronteras, a partir de la expansión de los márgenes de su territorio.

El vínculo político que entabló Roma con los territorios anexados asumió, básicamente, dos características bien diferenciadas:

- a) por un lado, la sumisión política y la ocupación total del territorio ocupado, lo que implicaba la pérdida de los bienes y la imposición de ser meros súbditos del ocupante -denominada *deditii*, *palabra* que viene de *deditio*,

²¹ Bielsa, Rafael (1930), *Principios del Régimen Municipal*, Lajouane y CIA, Buenos Aires.

²² Rosa, José María (1974), *Historia Argentina*, Oriente. Rosa, José María (1974 - B), *Del Municipio Indiano a la Provincia Argentina (1580-1852). Formación Social y política de las provincias argentinas*. Editado por Eduardo Rosa.

que significa capitulación-. Roma definía, entre sus funcionarios, quien sería el nuevo Gobernador del territorio ganado.

- b) La segunda forma de relacionarse que estableció Roma con los territorios conquistados, consistía en el desarrollo de una alianza -denominada *foederatio*-, en la que el pueblo anexado conservaba sus instituciones administrativas a cambio de tributos y de que sus magistrados rindan cuentas al Gobernador de la provincia.

En esta segunda forma geográfica y política particular de organizar el territorio, se originaron los “Municipios” que fueron definidos desde ese momento como estructuras de gobierno bajo el control del poder central. Por estas características se considera a dicha estructura política como originaria de los Municipios. Dichas estructuras políticas se diferenciaban claramente frente a la organización política de “ciudades- Estado” con amplias facultades políticas. Estas ciudades se caracterizaban por su capacidad de elegir sus representantes bajo un territorio determinado geográficamente. Contaban con un cuerpo Deliberante con sus correspondientes magistrados. Poseían leyes que estipulaban la forma de organización particular que adoptaría cada localidad.

El desarrollo de las instituciones romanas encuentra un punto de inflexión en el período medieval donde surgen nuevas relaciones políticas y sociales como consecuencia de las invasiones y la ocupación del territorio europeo por los ejércitos Bárbaros. La invasión de los Bárbaros marca un período de desarticulación del Imperio Romano y de sus instituciones. Este nuevo orden social actúa en detrimento de las extensas competencias y de la marcada autonomía, tanto de las Ciudades-Estado, como asimismo, de los mencionados Municipios típicos del período romano. La actividad económica feudal es de corte profundamente rural, lo que explica en parte, que por un extenso período de tiempo no se creen grandes ciudades. Por el contrario, las poblaciones se distribuyen sobre territorios rurales, generalmente en torno a los terrenos de la nobleza y del edificio del Rey, potestad máxima y controlador del uso del ejército, como sostiene Néstor Losa²³ cuando afirma que “*Como consecuencia de la escasa, casi inexistente, vida económica de esta etapa, el Municipio quedó reducido a su mínima expresión. La concepción del feudalismo convirtió en intrascendente la diferenciación entre lo público y lo privado y marcó claramente un retroceso, un volver al Estado básicamente rural*”.

²³ Losa, Néstor (1991), *Justicia Municipal y Autonomía Comunal*, Ad-hoc, Buenos Aires, p. 24.

Según la Tesis de Bielsa (1930) en Europa entre los siglos XII y XVI se desarrollaron diversas instituciones por el extenso territorio del continente europeo. Las diferentes experiencias implementaron actividades que fundaron tradiciones y valores propios; pero a su vez, resignificaron tradiciones anteriores que tomaron de instituciones que se remontan a Roma ya que *“El Municipio Medieval español, es derivado directamente del Municipio Romano, lo que explica la analogía entre uno y otro. En efecto los visigodos, conservaron la organización de aquel: los duumviros, el curator, el defensor, la división de clases curiales y plebeyas, división que subsiste entre los mozárabes”*.²⁴ Dentro de este período y siguiendo a Bielsa, el principal antecedente para lo que luego sería el Municipio en Hispanoamérica se encontraría en el Municipio Leonés o Castellano denominado “Concejo”. Éste alcanzó su mayor esplendor entre los siglos XII y XIII y estuvo influenciado por el antiguo Municipio Romano. La institución más trascendente de dicho Municipio, era el *Concejo Abierto* o la *Asamblea General de vecinos*, que se reunía los domingos para resolver problemas de orden general. La estructura reposaba sobre una legislación foral desarrollada por leyes, cartas de privilegio, costumbres heredadas por la aristocracia, cartas de contrato de terrenos, escrituras de donación, declaraciones hechas por magistrados y cartas de los reyes que estipulaban los fueros Municipales. Los fueros eran un conjunto de atribuciones concedidas por el rey a una villa o ciudad para que administrase su gobierno y la justicia para defender las ciudades frente al avance de los moros. Se otorgaban cartas a los vecinos en donde se determinaban los territorios que formarían el distrito junto a las actividades que debía desarrollar, que generalmente, tenían por objetivo primario organizar las comunas contra el invasor y recompensar los servicios militares de la resistencia española.

Poco a poco, el grado de autonomía Municipal creció hasta consolidar ciudades con una burocracia y una organización política y militar poderosa, que les brindó a estas regiones la posibilidad de darse una dinámica de funcionamiento con altos grados de independencia respecto al poder central.

Tesis que relativiza la importancia de la tradición romana

José María Rosa presenta una interpretación diferente o más matizada de la supuesta influencia del Municipio Romano sobre el Municipio Castellano. El autor remarca, lo mismo que Bielsa, la característica típica de estos Municipios de formar una milicia y la función de guerra contra los Moros, pero a su vez establece que: *No es el Municipio Romano; es algo nuevo, de población distinta y modalidades*

²⁴ Bielsa (1930), p. 30.

diferentes.²⁵ Rosa establece la importancia de estos Municipios y su Cabildo en su doble función de “regimiento” en la defensa y de administración de la ciudad y la de “justicia”. El factor militar y en consonancia con el planteo de Bielsa, ocupa un lugar preponderante en estas ciudades:²⁶

Constantemente sobre las armas, la ciudad castellana es un cuartel listo para el combate. La habitan soldados y la gobiernan capitanes. En la judería estarán luego los comerciantes y en la morería los artesanos, pero ni unos ni otros participan política o militarmente de la ciudad. Viven bajo la protección de su castillo, porque el trueque y el arte son indispensables en la vida. Tampoco los cristianos que no son soldados pertenecen oficialmente a la ciudad: son menores, menores, tolerados que no admitidos. La ciudad es una milicia comandada por el Señor (“sinior”, mayor). El primero fue el capitán que la arrebató a los moros; luego la milicia eligió al sucesor. Ciudadano y miliciano son sinónimos, pero el nombre habitual es el de caballeros, ya que combaten a caballo. Son los conquistadores de la ciudad o sus descendientes, y también quienes merecieron el privilegio por acciones nobles. Habitan en el recinto de la ciudad y viven del producto de las tierras repartidas por el Señor o por el Rey, que payeses o rústicos laboran por una parte de los beneficios. Con la otra el caballero mantiene casa en la ciudad y caballos, armas y arreos de guerra, pues es soldado ante todo. Si su valor es espiritual más que físico, será clérigo O ambas cosas a la vez. (...) La milicia gobierna a la ciudad. Anualmente se reúne en Concejo para nombrar las autoridades administrativas (regidores), judiciales (alcaldes) y militares (alférez y capitanes). El conjunto de éstas acabarán por recibir el nombre de “pequeño Concejo”, luego Cabildo (de “capitulum”, a la cabeza).

La ocupación extranjera ejerció gran influencia en la dinámica que adoptaron las instituciones de las pequeñas poblaciones durante ese período, ya que este hecho desarticuló el poder de la corona neutralizando el accionar del gobierno central sobre el extenso territorio español. En este marco, los Municipios adquirieron un alto grado de autonomía necesaria para emprender la lucha por la reconquista del territorio ocupado por los Moros que implicó una prolongada actividad por parte de las poblaciones locales.

Derrotados los Moros, los reyes inician la restauración del poder a la monarquía. José María Rosa lo plantea de la siguiente manera:²⁷

Fuertes en el siglo XIV, las comunidades castellanas languidecen en el siglo XV. La guerra contra los moros ha quedado paralizada, y la milicia se transforma en la holgura perdiendo combatividad. (...) Los reyes despojan, poco a poco, los privilegios de las ciudades. Los monarcas ya no son simples jefes de ligas castillos cristianos como en los tiempos primitivos. Más allá del patriotismo Municipal se ha levantado un patriotismo nacional encarnado en la persona del rey.

El momento final de esta estructura Municipal (un conjunto de ciudades con altos grados de autonomía) está marcado por la Batalla de Villalar. En el año 1521, tuvo lugar la decisiva batalla que ofició como un acto fundante para la consolidación del poder central más acorde al sistema centralizado que conoceremos en siglos

²⁵ Rosa (1974), Tomo I, p. 235.

²⁶ Rosa (1974 – B), p. 7.

²⁷ Rosa (1974), p. 238.

posteriores en España e Hispanoamérica. El proceso de deterioro del poder Municipal sería finalmente irreversible:

Inútilmente protestan las ciudades contra la intromisión real. Aún en 1447 era grande el prestigio de las “repúblicas”, y ante un ruego de los Procuradores en Cortes de Valladolid a Juan II para que no interviniera, en las cosas internas de la villa, éste contesta que “así la haría, salvo cuando otra cosa le pluguiera mandar”. Ante análogo pedido de la villa de Madrid, a Felipe II en 1573, el rey responderá con un seco “no conviene hacer novedad”. Es que ya en el XVI no existe autonomía comunal. El mismo Felipe II introduce la novedad de los Regidores perpetuos, designados por el monarca y que reemplazarían a los antiguos “veinticuatro” de designación anual y comunal.²⁸

Haciendo omisión de los datos históricos puntuales y más allá de las marcadas diferencias de interpretación mencionadas, lo que interesa rescatar del planteo de Rosa o de Bielsa es la existencia de Municipios hispánicos en los cuales la población cuenta con una considerable cantidad de facultades y de funciones. Asimismo, pudimos ver la tensión entre los poderes centrales y las autonomías locales. Estas experiencias, por decirlo de alguna forma, cruzarían el mar y conformarían parte del imaginario del futuro Municipio indiano, base de los gobiernos bonaerenses actuales tal cual lo expresa Rosa.²⁹

El Municipio español del XVI, con su libertad foral inexistente y menguada autonomía, Corregidores y funcionarios reales, Regidores perpetuos, milicias centralizadas y hacienda dependiente de la Corona, fue el modelo para organizar el régimen político de las poblaciones indianas. La España del XVI se trasplantaba a Indias; pero inesperadamente dio un salto atrás hacia el XIV por las condiciones de la vida en el Nuevo Mundo.³⁰

Cap. II-1-B- Aparición de los Municipios en América

1- B- a) El Cabildo Indiano

En este apartado veremos cómo se va desarrollando la estructura Municipal trasplantada a América y cómo en este contexto se desenvuelve paralelamente, por un lado, una lógica centralizada de fundación de pueblos y matriz a partir de la cual se desarrollaría la tradición autárquica Municipal; y por otra parte, cómo aparecen localidades con funciones propias que con el paso del tiempo, oficiarían como ámbitos de consolidación de una autonomía política, social, económica y cultural relativa a partir de lo cual se formarían los Cabildos, los Municipios y las provincias actuales.

Tras ser restaurado el poder monárquico el desenvolvimiento de la estructura Municipal se liga directamente a la autorización o a la negativa del Rey de delegar poderes otorgando “capitulaciones” de obligaciones y derechos recíprocas de una

²⁸ Rosa (1974 – B), p. 11.

²⁹ Rosa (1974 – B), p. 8.

³⁰ Rosa (1974 – B), p. 10.

zona de las Indias. Con la capitulación el Rey delega al “adelantado y un sucesor” la posibilidad de disponer de los recursos naturales de la Indias, acto seguido se disponía la “jornada” o viaje y se reclutaba a la “gente.”³¹ Esta política caracteriza el desenvolvimiento del gobierno español en las colonias americanas y en este esquema político la figura del “adelantado” actuaba como representación del monarca.

Una vez instalado el “adelantado”, su “sucesor” y las “gentes”, se inició en América el desarrollo de las ciudades y pueblos, pero lo que es más importante remarcar, se fue estructurando el hombre propio de estas tierras, arraigado al suelo y formador de las costumbres e idiosincrasias locales, que en el futuro sería el protagonista de la independencia. José María Rosa establece que el régimen centralista de las ciudades españolas que se intentaría imponer en las poblaciones indianas no tendría el efecto esperado y que por el contrario³² *“Las Leyes resultaron letra muerta, y en el sistema político Municipal del Nuevo Mundo afloraría la República de españoles de la Edad Media extinguida en el Mundo Viejo, con su milicia autónoma, fueros intocables, magistrados propios y caudillos populares”*.

Esta tesis le permite a Rosa sostener que la formación de ciudades y nuevas localidades de población, se desarrolló a través de una dinámica con altos niveles de autonomía en relación al la capitulación originarias de los adelantados y el poder de la monarquía. 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 anteriormente mencionadas:

*No solamente podían fundarse las ciudades por asiento de Adelantado con gente traída directamente desde España. En realidad ninguna ciudad argentina fue fundada así. En el Río de la Plata no hubo otra que Asunción del Paraguay, por Martínez de Irala a nombre del Adelantado Mendoza, en 1536. La forma en la Argentina fue la vía de colonia; es decir, por desdoblamiento de otra ciudad indiana. Ocurría que muchos habitantes de una ciudad del Nuevo Mundo carecían de tierras e indios, o los tenían en escasa cantidad, o eran estantes llegados de España después de la fundación, en busca de un porvenir que les negaba la Península. Entre ellos se reclutaba la gente de los nuevos doblamientos.*³³

La fundación de ciudades partía del acto de erigir el “rollo de justicia” en la “plaza de armas”, rito que expresaba simbólicamente el imperio de la Ley por intermedio de la majestad real (imaginario de la conquista junto al de la autoridad divina). Se establecían los edificios públicos colocando una cruz en los religiosos y una

³¹ Rosa (1974), Tomo 1, p. 110.

³² Rosa (1974), Tomo 1, p. 118.

³³ Rosa (1974 – B), p. 14.

espada o un estandarte en la fortaleza, casa comunal y hospital. En la “plaza de armas” ante el “rollo de justicia” y con la participación de la “gente” presidida por los alcaldes, regidores y capitanes de milicia se daba procedimiento a la fundación de la ciudad al delegarle un derecho. Acto seguido, se inauguraba el funcionamiento del Cabildo como una expresión del gobierno local y del poder civil. El Cabildo comprendía una jurisdicción dividida en zonas urbanas y rurales.

Únicamente los vecinos (en esta categoría entraban los jefes de familia españolas con propiedades) podían ser elegidos alcaldes o regidores.

Las *Leyes de Indias* reglamentaron la forma que debía adquirir la estructuración política y la ocupación territorial de España en América, que ha sido caracterizada como:³⁴

- a- Toma de posesión de las tierras y elección del sitio.
- b- Declaración de propósitos y finalidades.
- c- Erección del rollo o picota y determinación de la jurisdicción territorial.
- d- Planificación y tratado urbano.
- e- Elecciones y designaciones de los primeros miembros del Cabildo.
- f- Reparto de tierras y solares.

Dichas Leyes distribuían el poder en una sociedad profundamente estratificada. Es por eso, la legislación de indias diferenciaba entre distintos estratos sociales en torno a categorías económicas y en relación al color de la piel, cuestión básica que habilitaba o prohibía la posibilidad del ejercicio del poder público. La administración colonial establecía la diferencia entre los “blancos criollos” y los “blancos peninsulares”: éstos últimos accedían a los cargos de conducción de la primera línea del gobierno.

Los Cabildos, a diferencia de los gobiernos locales en la actualidad, tenían gran cantidad de competencias fundamentales en diversos temas, como 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. A través del desarrollo de éstas competencias eran denominados como “*Cabildos de Justicia y Regimiento.*” Tenían además, la excepcional facultad de convocar a Cabildos abiertos especiales en caso de peligro para el régimen, pudiendo emplazar tropas, cobrar tributos y hasta en casos particulares, deponer Gobernadores.

³⁴ Dromi Roberto (1997), *Ciudad y Municipio*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, pp. 133-136.

En el origen de la fundación de los Cabildos, se observa que éstos tenían competencias amplias que luego irían delegando en gran parte en el gobierno provincial y nacional. Ahora bien, era innegable 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. La metrópoli disponía en última instancia de capacidad de veto y de direccionamiento de la estrategia para la toma de decisiones administrativas que quedaban, en general, enmarcadas en una lógica exógena de acumulación de poder. Ya sea los temas de política económica, pero además, de política interna e internacional, marchaban hacia la vieja Europa en una tensión permanente por disponer las facultades y el poder de mando sobre los territorios coloniales.

La tesis ya comentada de José María Rosa, establece que el intento de imponer un esquema Municipal centralizado en América ofició en muchos casos, más como una paquete de leyes, que como una posibilidad concreta de la Monarquía de controlar el desarrollo político de las Indias. A partir de aquí, que establezca que las “gentes” y sus representantes propios de América denominados como “caudillos”, serían en gran parte, los artífices de la fundación de las ciudades, plaza de los futuros Municipios y provincias.

Esta característica (un gobierno local con grandes potestades de origen) será retomada por muchos escritores para la defensa de la “autonomía” Municipal, en tanto ésta sería anterior a la aparición de las provincias. En esta línea, no descartamos la lectura de José María Rosa que hace hincapié en la formación de las ciudades y pueblos como un ejercicio promovido y desempeñado en varios casos, por las “gentes” y no por los funcionarios reales. Lo que quedaría pensar que pone en cuestión parte de dicha afirmación, es que las capitulaciones no estaban conceptualizadas por España como un medio para la fundación de unidades de gestión de intereses locales o endógenos, sino y por el contrario, eran piezas de la formulación del poder del centro metropolitano. A partir de aquí, dichas facultades locales tenían un límite dado por el potencial poder de veto de España, ejercido y por citar un ejemplo, en su potestad para delegar o no los derechos de fundación. Por eso, más allá de sus diversas facultades y en el origen del gobierno Municipal, creemos, no era la palabra “autonomía” la más adecuada para definir su condición originaria.

Ahora bien y Rosa lo describe, es innegable que desde la fundación y con el paso del tiempo y como parte de la aparición de nuevos actores con capacidad de acumulación de poder para manifestar sus intereses propios, veremos cómo estos gobiernos locales oficiaron como ámbitos para la canalización de estas demandas. La ruptura con el poder central metropolitano conllevó a la reconfiguración del gobierno

local como un ámbito con intereses y agendas propias y en muchos casos, éstas estuvieron circunscriptas al radio de las ciudades y campañas.

La consolidación del poder político propio de los territorios anteriormente coloniales y su reconfiguración como centros de autogobierno y administración, fueron percibidos como un ámbito que desafiaba el poder central. Inicialmente, serían los funcionarios de España los encargados de poner límites al poder de las ciudades. Posteriormente 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.

1- B- b) Las reformas borbónicas

Estas reformas oficiaron como un ejercicio concreto de las facultades del poder central español sobre los gobiernos locales americanos. Por qué no pensar que dicha característica sería, por lo menos en parte, 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.

El desarrollo de la estructura económica y política de los Estados europeos en el período que va aproximadamente de los siglos XVI al XVIII, se fue consolidando en torno a la nueva fisonomía que trae aparejada la Revolución Industrial y el creciente intercambio comercial que tiene a naciones como Inglaterra y Francia a la cabeza. España, en dicho período y por razones políticas, económicas y culturales no desarrolló su industria al nivel de las anteriores, lo que la posicionó en las relaciones internacionales de manera poco competitiva, situación que a la larga debilitó su poder respecto de los países industrializados. La crisis económica y el atraso español se profundizaron con la guerra con Inglaterra de 1796-1802 y posteriormente, a través de la ocupación francesa en manos de Napoleón. Esta última confrontación trajo importantes consecuencias: por un lado, generó un gran pasivo de capitales, de barcos y de vidas humanas que debilitaron su estructura administrativa y política; y por el otro, la desprotección y debilitamiento de su relación con las colonias permitió a la población criolla ampliar su margen de acción y reforzar sus lazos comerciales con Inglaterra, Holanda y Portugal.

El contexto de decadencia relativa de España fue acompañado por los intereses comerciales y políticos expansivos de Portugal, Inglaterra y Francia. Iba a ser principalmente la primera, la Nación que desarrolló una acción más vasta de penetración en las colonias españolas, incluidas las invasiones militares a Buenos Aires del año 1806.

En este marco se inscriben las *Reformas Borbónicas*, que eran un conjunto de propuestas de reforma del sistema político español tendientes a dotarlo de una estructura económica y política, que le permitiera acortar el atraso respecto al nuevo orden económico mundial para buscar situarse nuevamente en el centro de las relaciones internacionales. Dirá Hernández Arregui “*La política de Carlos III tuvo por finalidad exclusiva afrontar la fuerza expansiva de Inglaterra. Ya en 1648, con la paz de Wetsfalia, España había perdido la partida como potencia mercantil europea*”.³⁵

Para cumplir con este objetivo, se necesitaba capital para movilizar el trabajo y construir las nuevas instituciones, para pagarles a los funcionarios y cobradores de impuestos o para mejorar la flota naval y movilizar los materiales para la consolidación de esa nueva estructura económica y política. España intentó adquirir dichos recursos reforzando las presiones sobre el cobro de tributos y la explotación de los bienes de las colonias americanas y entre otras cuestiones, lo ejerció a través de la extracción de minerales, la explotación agrícola, etc. Con este fin, necesitó consolidar un aparato político administrativo capaz de llevar adelante la inmensa obra de reorganización de la política y sus relaciones con la colonia. Era necesario fortalecer el control sobre las administraciones coloniales, reorganizando las estructuras de poder propias de los territorios americanos que dejaban una cantidad de atribuciones en manos de los habitantes de América: comerciantes, ganaderos, funcionarios públicos, entre otros, vinculados a los Cabildos. Así, se llevó adelante un intento de centralización política por parte de la Monarquía Borbónica que impulsó una profunda reforma administrativa.

En 1767 se expulsan a los Jesuitas de América y se reafirman los derechos del patronato Real por la Ordenanza de los Intendentes y la limitación del fuero eclesiástico, intentando reforzar el Estado *Borbón* en desmedro de los funcionarios de la Iglesia mencionados y de los intereses criollos anteriormente creados.

La histórica división de América en Virreinos, Capitanías generales y Gobernaciones, implantada a mediados del siglo XVI que se mantuvo casi sin alteraciones hasta el siglo XVIII, fue modificada por los Borbones que resolvieron implantar un nuevo esquema administrativo. Las estructuras coloniales más importantes que se crean eran: el Virreinato de Nueva Granada que comprendía Venezuela, Colombia, Panamá, Ecuador y parte del Perú; Posteriormente, se promovió la Capitanía General de Venezuela que se separaba del Virreinato de Nueva Granada. Asimismo, se desarrolló el Virreinato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile.

³⁵ Hernández Arregui, Juan José (2002), *¿Qué es el ser Nacional?*, Catálogos, Buenos Aires, p. 55.

1- B- c) La real ordenanza de Intendentes (1782)

En el marco de las nuevas estructuras políticas americanas, los Borbones implantaron en América el título de Intendente, que no pertenecía a la administración política española sino que era una creación francesa. Esta reforma intentó dar a España un mayor poder sobre la administración colonial poniendo freno al avance a los intereses de Portugal, Inglaterra y Francia. Asimismo, el nuevo esquema administrativo buscó terminar con parte del poder que habían adquirido las ciudades y gobiernos americanos vinculados a los Cabildos. La Real Ordenanza fue promulgada en el año 1782 y dio a los Intendentes importantes atribuciones en las cuatro ramas del gobierno: policía, justicia, hacienda y guerra. Estas reformas dieron en el corazón mismo del esquema político local.

El intento de retomar el control total de la política colonial a través de la desarticulación de la estructura política local y de la creación de estructuras nuevas para desarrollar la industria en España, sería tardío, por lo menos, desde dos puntos de vista. Por un lado, el atraso económico de España era demasiado pronunciado lo cual tornaba complejo superar a sus competidores, necesitando décadas de cambios políticos, económicos y culturales, que hizo que la empresa encarada por España fracasara en el corto y mediano plazo; y por otro lado, en varias circunstancias las estructuras políticas y los intereses económicos de las colonias contaban con un vinculación estrecha a la competidora Inglaterra, cuestión que aceleraría la separación con la metrópoli. La acción de la diplomacia británica y portuguesa en conjunción con los intereses de algunos factores de poder interno, articularon un bloque de poder que sería parte de profundas fricciones con las propuestas y exigencias de la metrópoli, creando el clima propicio para la ruptura que se dio posteriormente con la Revolución de Mayo.

Pese a las resistencias que tuvieron las Reformas Borbónicas en las estructuras políticas americanas, éstas llevaron adelante un gran número de reformas, entre las cuales se encuentran las que se ejercieron sobre los Cabildos, que entre otras cuestiones, eran ni más ni menos, las instancias de gobierno con participación de los criollos habitantes de América. Los Cabildos perdieron gran cantidad de competencias en manos de los Intendentes que intentaron reforzar el control de la monarquía sobre la política y la economía de los territorios americanos.

Otro conflicto que desató la Ordenanza de Intendentes giró en torno a su carácter general para todo el virreinato, ignorando los privilegios de cada región y desconociendo las atribuciones de los regidores. Además, el Intendente tenía funciones para presidir las reuniones del Ayuntamiento, limitando con esta facultad, la autonomía del Cabildo, reduciendo las competencias de su estructura política y

administrativa a las exigencias de la metrópoli. Las pugnas entre regidores y alcaldes por un lado e Intendentes por otro, estuvieron presentes en todo momento y fueron un serio obstáculo para el cumplimiento de las Ordenanzas en los preceptos relativos a la justicia y a la policía.

El distrito territorial del virreinato fue dividido por la ordenanza de Intendentes creando las Intendencias de Buenos Aires, del Paraguay, de Córdoba, de Salta, de de Cochabamba, de La Paz, de La Plata y de Potosí.³⁶ Buenos Aires fue sede de la Superintendencia General hasta 1788.

³⁶ Levene (1940), p. 171.

Cap. II- 2- Cabildos y Municipios en Argentina

Este apartado, siguiendo la línea del punto anterior, nos permitirá observar las facultades concretas que tenían los Cabildos y los Municipios bonaerenses. A partir de aquí, se pueden ir divisando concretamente las dimensiones que adquirió en sus orígenes el Municipio de la provincia en la formulación de la “autarquía” política delegada.

2- A) Período virreinal e independencia

El origen de los Cabildos bonaerenses está directamente relacionado con la llegada de la población europea y el asentamiento de las primeras ciudades y pueblos, como sostiene Losa cuando afirma que la acepción del término *Cabildo* en nuestro territorio es equivalente a la fundación de ciudades, mas específicamente a la “*cabeza de la ciudad*”³⁷, 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.

A diferencia de México, Perú o Bolivia que eran poseedores de minerales como el oro o la plata, los territorios de lo que será la Argentina tenían un desarrollo y una actividad económica y política menor en el esquema de prioridades de España. En este contexto, se enmarca el poblamiento tardío del territorio de la actual República Argentina y de la provincia de Buenos Aires. Juan Díaz de Solís, desembarcó en el año 1512 en las costas del Plata y con posterioridad, en el año 1536, Don Pedro de Mendoza organizó el puerto de Santa María del Buen Aires. Finalmente, Juan de Garay fundó la actual Buenos Aires por segunda vez en el año de 1580, llamándola “Ciudad de la Santísima Trinidad del Puerto de Santa María de Buenos Aires”.

En el inicio de la colonización y como comentamos en relación al territorio americano, 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.

Siguiendo a Rosa, podemos observar que el Regimiento del Cabildo estaba compuesto por un grupo de seis a doce regidores cuya función era la de administrar la ciudad. Asimismo, cada uno de los regidores desarrollaba una actividad particular y por eso, el de primer voto ejercía la función de Alférez, otro la de Defensor de

³⁷ Losa (1991), p. 27.

Menores, otro la de Pobres y la vara de Fiel Ejecutor, se sucedía entre los restantes. El Alférez en un origen, ejerció la función de jefe de la milicia urbana pero con el tiempo abandono esta acción. El Defensor de Menores tenía competencias sobre las tutelas, los juicios, los Asilo y las escuelas del Cabildo (o "Escuelas del Rey") en contraste con las casas educativas religiosas, también denominadas "de Dios". El Defensor de Pobres representaba a los menores en los juicios y presidía el Hospital. El Fiel Ejecutor tenía funciones de control comercial y vigilaba los mercados en lo concerniente a los precios, la calidad y las pesas y las medidas. La Justicia estaba formada por dos Alcaldes Ordinarios con competencia en controversias comunes. El Alcalde de primer voto tomaba los asuntos criminales, y el de segundo los de menores. Ambos integraban el Regimiento en sus sesiones de pleno y presidían las sesiones en ausencia del Virrey o Gobernador. Los alcaldes de Hermandad estaban habilitados para vigilar la campaña, ejerciendo la justicia sumaria en los delitos criminales, y para resolver aspectos de baja cuantía entre habitantes de la campaña. El Procurador General o "Síndico", representó a la ciudad e iniciaba las Ordenanzas o representaba al Ministerio Público en los juicios. Entre otro número de funcionarios dependientes del Cabildo, se podría mencionar al Escribano, a los Notarios de Registro, a los Jueces Oficiales de la Renta, al Mayordomo de Propios, al Mayordomo del Hospital, al Portero y a los alguaciles.

Tras la Revolución de Mayo, que inauguró una reestructuración histórica, los Cabildos no desaparecen, sino que cumplen funciones esenciales en la consolidación del gobierno nacional por lo menos desde tres puntos de vista:

I- Funciones políticas desde 1810 a 1821: podemos citar la circular del *Cabildo de Buenos Aires* de 1810 indicando 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.

Esta posibilidad de ejercitar la democracia en los Cabildos Abiertos lleva a José María Rosa a establecer que el sufragio universal es originario del Derecho Público Argentino:³⁸

La característica del Derecho Público Argentino fue el sufragio universal, originado en el voto de las milicias reunidas en la Plaza Mayor. Consultadas en un principio por los asuntos de gravedad -con el nombre de Cabildos Abiertos-, se reunieron más tarde para aclamar a su caudillo como Gobernador y elegir la Junta de Oficios Concejiles que pasó a ser al Sala de

³⁸ Rosa (1974), Tomo III, p. 336.

Representativa. Hubo en el Río de La Plata sufragio universal, en un tiempo que en Estados Unidos y Europa el voto era restringido.

II- Las ciudades son las cabeceras de las futuras provincias: la estructura del Cabildo ofició como puntapié inicial para la población y la creación de las ciudades americanas a partir de las cuales se estructura la regionalización provincial.³⁹ Desde esa institución se desarrollan las ciudades y luego las campañas y la ocupación territorial en su totalidad. Sobre este espacio se implementaron las actividades económicas que caracterizaron a cada ciudad y región 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”. Algunas provincias involucraban a varios Municipios. Luego de la Revolución de Mayo se pasaría a denominar a las provincias como “Provincias de Estado” dependientes de un Director de las “Provincias Unidas” que sustituía al Virrey. José María Rosa lo establece de la siguiente forma:

Las trece provincias de 1823 tienen su jurisdicción de sus Municipios que le dan, por regla, su nombre. El factor de sus autonomías han sido las milicias ciudadanas. Como las villas carecen de milicias (salvo las villas entrerrianas), han quedado subordinadas a las ciudades. Cada Municipio ha dado lugar a una provincia, con dos excepciones: Salta y Entre Ríos. La primera era un rezago de Intendencia con tres Municipios – Salta, Jujuy y Orán- administrados por un Gobernador en la ciudad metropolitana y tenientes de Gobernador en las sufragáneas. Jujuy conseguiría en 1834 su autonomía, pero Orán permanecerá como tenencia de Salta. En cuanto a Entre Ríos – “el continente entrerriano”- fue originariamente una liga de las villas de Gualeguay, Gualeguaychu y Concepción del Uruguay, ampliada después a cinco al erigir Paraná y Nogoyá sus Cabildos.⁴⁰

III- 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 caída la Monarquía o el debate entre Unitarios y Federales o 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 el Cabildo en 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

³⁹ Chiaramonte, José Carlos (1983), “La cuestión Regional en el proceso de gestación del Estado nacional argentino. Algunos problemas de interpretación”, en Marcos Palacios (Compilador), Colegio de México, D.F., p.167.

⁴⁰ Rosa (1974), Tomo III, p. 330.

que defendieron la formación de un Estado centralizado u otro federal o el de un Estado de Unitarios o de Federales.

Cap. 2- B)- Reformas implementadas por Bernardino Rivadavia

En el año 1820, la provincia de Buenos Aires se estableció como una entidad política autónoma del esquema nacional. Este año es el de la derrota del Director Rondeau en Cepeda bajo las tropas de Ramírez, lo cual habilita las condiciones políticas para que en febrero de dicho año, Buenos Aires empiece a ser una provincia federal autónoma. Los límites de la provincia abarcaron el territorio de la Intendencia de 1772, excluyendo la parte de Entre Ríos y Corrientes creadas en 1814 y la de Santa Fe separada en 1815.⁴¹

En 1821 la Junta de representantes de la Provincia de Buenos Aires estaba presidida por la figura del Gobernador Martín Rodríguez. Bajo la inspiración de Bernardino Rivadavia y los intereses unitarios porteños, el Gobernador suprimiría los Cabildos. El contexto en el cual se movió Martín Rodríguez escondía una tensión política entre los intereses en pugna que se expresaron directamente en la disolución de la institución Cabildo. Los extensos conflictos en torno a sobre quién recaía la soberanía del poder político una vez iniciada la independencia, la disputa por el comercio interior y el puerto, el debate por la navegación libre de los ríos o la puja en la relación comercial con Inglaterra, fueron algunos de los ejes que dividieron al país por décadas: entre unitarios y federales o entre la burguesía comercial de Buenos Aires y los caudillos del Interior. Estos conflictos se generaron principalmente entre los bandos de Buenos Aires por un lado y el Litoral y el norte, por otro. Para tener una idea de lo que implicaba dicha fragmentación, podemos pensar que esas disputas se dirimirían en el plano militar y tras una imposición de uno de los bandos varias décadas después y por nombrar las más importantes, con la batalla de Caseros, la batalla de Pavón. El desenlace de dicho enfrentamiento dio marco para el reconocimiento porteño de la Constitución de 1853 y para la separación entre Buenos Aires y la Capital que se consolidó con la fundación de La Plata en 1882.

La disolución de los Cabildos traduciría en parte la diferencia de intereses entre algunos grupos de poder porteño, principalmente la burguesía comercial referenciada en el grupo rivadaviano y las ciudades del Interior, expresadas tras la figura de dirigentes denominados por la historiografía como “caudillos”. En este marco, los Cabildos eran la expresión de la política Municipal, social, educativa y cuestión importante, eran depositarios del control de las milicias luego de la revolución. Esta

⁴¹ *Síntesis Histórica de la Provincia de Buenos Aires. Fuente: www.gba.gov.ar.*

última facultad entregaba un importante poder a las poblaciones de las campañas y el conjunto de las provincias. Rosa sostiene que:

El 24 de diciembre de 1821 se dictó la Ley de Supresión de los Cabildos pues el cuerpo capitular no podía coexistir con la Junta de Representantes, cuyas funciones se superponían. Pero el motivo real fue eliminar el organismo que había servido en todas las ocasiones (1810, 1811, 1812, 1815, 1820) para legalizar las revoluciones "reasumiendo el poder soberano". Tal vez Rivadavia creyó que, suprimidos los Cabildos, no podría haber más revoluciones.⁴²

Enfrentando a los caudillos del Interior, Martín Rodríguez buscó consolidar el poder político porteño a nivel nacional centralizando el mando en el gobierno de Buenos Aires. Al suprimir los Cabildos se intentó consolidar un esquema de país conducido por Buenos Aires de forma centralizada con el objetivo de organizar el proyecto agro exportador y portuario ligado a Inglaterra y Francia.

Como vemos, la tensión entre los gobiernos locales y el poder central era expresión del enfrentamiento entre dos proyectos de país encontrados y por eso, disolver los Cabildos implicó desarticular el poder político del Interior y la campaña depositándolo bajo la hegemonía de Buenos Aires y la ciudad puerto. Los Cabildos o en realidad, los gobiernos del Interior, en la concepción de Rivadavia habían adquirido demasiado poder, a partir de lo cual era necesario reformular sus funciones y estructurar su modo de funcionamiento a partir de otras premisas.

En una primera instancia Rivadavia solicitó la supresión del Cabildo de Luján y con este objetivo presentaría un proyecto que estableció:⁴³

- 1) *Suprímase los Cabildos de la provincia hasta el establecimiento del orden permanente.;*
- 2) *Exceptúase el de Buenos Aires.*

Mientras se discutía el proyecto, Rivadavia sancionó un decreto incautándose la recaudación de todas las rentas de la ciudad de Buenos Aires. Los sueldos Municipales serían pagados por la provincia y se suprimieron los cargos de secretario del Cabildo, contador, tesorero, archivero, escribientes y asesores letrados de los tres juzgados. Finalmente, el 24 de diciembre de 1821, quedarían suprimidos todos los Cabildos de la provincia de Buenos Aires "*hasta que la Representación crea oportuno establecer la Ley General de las Municipalidades*". La justicia ordinaria era administrada por cinco jueces letrados. Las funciones de defensor de pobres y menores, anexadas las de procurador general, también serían letradas. Se reemplazó a los alcaldes de barrio y de campaña por jueces de paz. Se creó la figura de un jefe de

⁴² Rosa (1974 - B), p. 61.

⁴³ Rosa (1974), Tomo III, p. 340.

policía “para la inspección de mercados y abasto, alta y baja policía”, asistido por seis comisarios en la capital y ocho en la campaña.⁴⁴

La nueva estructuración política al suprimir el Cabildo afirmó que existiría un Juez de Paz en cada parroquia que era la división anterior del Curato y el Pago.

A su vez, dicha división fue modificada en 1822 por intermedio de un decreto que dividió la campaña en tres Departamentos:

- 1- San Vicente, Cañuelas, Quilmes, Ensenada, Magdalena, Monte, Chascomús y Ranchos.
- 2- Lobos, Morón, Villa de Lujan, Guardia de Lujan, Pilar, Capilla del Señor, San Antonio y Carmen de Areco.
- 3- Arrecifes, San Pedro, Baradero, Pergamino, Salto, San Nicolás y Rojas.

Las Conchas, San Isidro, San Fernando y Flores, dependían de Buenos Aires. Quedaban 28 Partidos y 28 Jueces de Paz.⁴⁵

Constitución de 1826

En 1826 surge la Ley de Capitalización de Buenos Aires que estipulaba que la Ciudad de Buenos Aires era la capital de Estado.

Este proyecto de Constitución convenía la forma de gobierno “representativa, republicana, consolidada en unidad de régimen”: como se puede ver no aparecía el federalismo. El poder legislativo se componía de dos cámaras: una de Representantes elegidos por ciudadanos mayores y con capital o profesión y otra de Senadores elegidos por una junta electoral. El Poder Ejecutivo era ejercido por un presidente para cuyo cargo era requisito poseer capital económico o profesión. El Gobernador era designado por una junta electoral y duraría cinco años. Se formaría un Concejo de Ministros de Gobierno, negocios extranjeros, guerra, marina y hacienda. El Poder Judicial era ejercido por una “Alta Corte de Justicia” de nueve jueces y dos fiscales nombrados por el Poder Ejecutivo con consentimiento del Senado. Los gobiernos provinciales estaban a cargo de un Gobernador bajo la “inmediata dependencia del Presidente de la República” que lo elegía de una terna votada por los “Concejos de administración provincial”. Estos Concejos se componían entre siete y trece personas según la provincia y tenían menores facultades que los antiguos Cabildos careciendo de autonomía. Tenían como objetivo “promover el adelantamiento y la prosperidad,

⁴⁴ Rosa (1974), Tomo III, p. 341.

⁴⁵ Ortega, Ezequiel (1978), *Historia de Buenos Aires*, Plus Ultra, Buenos Aires.

policía interior, educación primaria, obras públicas”. Para poder funcionar obtendrían una renta cobrando impuestos indirectos aprobados previamente por la Legislatura.⁴⁶

Las provincias se opusieron a esta Constitución con la sola excepción de la provincia Oriental. La hostilidad tenía que ver con que esta norma era considerada centralista y claramente opuesta a los intereses del Interior y a partir de aquí, la división entre federales y unitarios se haría más profunda. En este contexto e incapaz de frenar la guerra civil originada, Rivadavia renunció y quedaron diluidas las autoridades del Gobierno Nacional. Estaba claro que dicho proyecto de instituir la Constitución otorgaba un poder a Buenos Aires que confrontaba directamente con los gobiernos y ciudades del interior. Tanto en lo que respecta a su potestad para suprimir la estructura del gobierno local, como asimismo, en cuestiones de soberanía y explotación económica, la ciudad de Buenos Aires al sancionar la Constitución y como se vio en los sucesos, declaró directamente la guerra al Interior.

El debate entre Rivadavia y las provincias, o entre este dirigente y las Municipalidades del interior en manos de los caudillos, no tenía que ver simplemente con una concepción ideológica entre laicos e iluministas o católicos. Por el contrario, el centralismo de Rivadavia escondía un intento por encerrar en el puerto el manejo de la riqueza nacional. En este sentido, bastaría analizar el intento de Rivadavia de avanzar sobre la estructura de poder del Interior en su búsqueda de entregar una concesión minera en la Rioja a un consorcio inglés, cuestión que desató un enfrentamiento directo con Facundo Quiroga.

Bajo el período de ascenso de Manuel Dorrego, jefe del Partido Federal, pero particularmente bajo la acción de Rosas, el gobierno porteño marcando un comportamiento histórico diferente al que ejercería luego de Caseros, jugó un rol de unificación nacional. Por un lado, el gobierno bonaerense fue un medio para apaciguar el enfrentamiento entre Unitarios y Federales, principalmente, al derrotar y debilitar a figuras como Paz y Lavalle. Asimismo, Rosas avanzó en la firma del Pacto Federal del año 1831 que dio nacimiento a la Confederación Argentina al reunir a Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires. El segundo gobierno de Rosas implementó la Ley de Aduanas que fue un mecanismo de política económica que permitió traducir muchos de los anhelos del Interior y la campaña. Tras estas y otras medidas, gran parte de los políticos anteriormente enfrentados a la ciudad porteña apoyaron y legaron en este dirigente la capacidad de conducir los intereses del país ante el extranjero.

Pese a las resistencias de las ciudades, los Cabildos fueron suplantados por las nuevas estructuras políticas. En definitiva y cuestión que llega a la actualidad, se

⁴⁶ Rosa (1974), Tomo IV, pp. 56-59.

manifestó claramente en este y en otros casos, que las disputas entre autonomía o autarquía, entre poder local y poder central en sus distintas acepciones, ponía en la agenda la distribución de recursos económicos y las competencias acerca de la forma de distribuir la riqueza social.

Cap. II- 2- C) Constitución Nacional de 1853

Urquiza al mando de la gobernación de Entre Ríos y en un frente que contó con el apoyo de grupos de unitarios porteños y de funcionarios de Brasil e Inglaterra, se alzó en armas contra el gobierno de Rosas. El dirigente del Litoral y ex lugarteniente de este último, previamente a la ruptura formó el Ejército Grande con los pertrechos aportados por el gobierno de Buenos Aires en su intento de afianzar el poder nacional para enfrentar los avances de Brasil e Inglaterra en el Río de La Plata. Finalmente, Urquiza venció a Rosas el 3 de febrero de 1852, al enfrentarse contra las tropas oficiales en la batalla de Caseros.

Posteriormente, se convocó a la Convención de Santa Fe en donde las provincias, con excepción de Buenos Aires, enviaron sus Diputados al Congreso General Constituyente que daría nacimiento a la Constitución de 1853. En el Congreso se aprobó la actuación de Urquiza como Director Provisorio, se trató la sublevación de Lagos en Buenos Aires y se autorizó la posterior intervención militar de Urquiza sobre la revuelta de este último. Asimismo, se fijó la ciudad de Buenos Aires como capital de la Confederación y se autorizó al Director Provisorio a convocar a elecciones generales para elegir el primer presidente Constitucional y que dieron el triunfo a Urquiza en 1854. Este era el marco que daría nacimiento a la mención al régimen Municipal argentino por varias décadas.

La Constitución Nacional de 1853

Esta norma fue desconocida por Buenos Aires por muchos años. Dicha cuestión la comentaremos con mayor exactitud en el capítulo siguiente. El texto constitucional contempló expresamente a la existencia del Municipio en el Artículo 5º ya 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”*.

Pese a que en este capítulo apareció en escena el gobierno Municipal, dicho texto no afirmó demasiado sobre cómo debería estructurarse su modo de funcionamiento y no especificó los atributos y competencias que deberían otorgarse al

Municipio. Sobre un mismo texto se creó una difusa y compleja gama de interpretaciones en torno del rol y las atribuciones que tienen que ejercer los gobiernos locales que sigue hasta la fecha y particularmente y cuestión que nos interesa, esta dificultad involucró el esquema político de la provincia de Buenos Aires.

Cap. II- 2- D) Constitución del año 1949

En el año 1946 se produjeron elecciones libres luego de años de proscripción y fraude electoral de la denominada “década infame”. Sobre este esquema político de apertura electoral y de refundación política general, se planteó la necesidad de modificar la Carta Magna. Para la reforma de la Constitución, tal cual sostenía el procedimiento fijado en el texto de 1853, se convocó en 1948 a la formación de una Constituyente que estuvo compuesta por congresales elegidos por medio del voto popular. En dicha convocatoria se renovaron las Cámaras de Legisladores. En estas elecciones, el peronismo obtuvo 109 congresales y la UCR 49.⁴⁷ Este llamado deja como resultado que dos tercios de los congresales pertenecieron al partido gobernante (Justicialista) y el tercio restante a la UCR. La coordinación del proyecto del Ejecutivo estará a cargo del Secretario de Asuntos Técnicos de la Presidencia de la Nación, Dr. José Figuerola.

La Constitución recoge el concepto sobre el régimen Municipal introducido en el año 1853 que otorgaba la potestad para que cada provincia organizara su gobierno local y en el Artículo 5 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, la educación primaria y la cooperación requerida por el Gobierno Federal a fin de hacer cumplir esta Constitución y las Leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten”*.

En los apartados siguientes estudiaremos la adecuación concreta de esta norma en la Constitución de Buenos Aires del año 1949. Asimismo, veremos que esta norma tuvo cierta influencia en el proyecto de reforma Constitucional conducida por Antonio Cafiero en el año 1989 y que finalmente fue denegada por el resultado del referendo popular convocado.

⁴⁷ Recalde, Aritz (2006), *La Constitución de 1949: Génesis y Caída*.

Cap. II- 2- E) Debates intelectuales

“Si la Constitución ratione materiae ordena la existencia de una comunidad política, fijando el fin supremo y los fines históricos subordinados a éste que se asigna como bien común que han de lograr sus componentes; si establece los titulares y el modo en que se ejercerá el gobierno para que la comunidad sea conducida a la consecución de aquellos fines; si es, en suma, una ordenación inmediata hacia el bien común, debe estar informada por una concepción de este bien común, que fundamenta las normas universales de una filosofía política, y por tanto, debe tener un sentido de politicidad, un deber ser político, causa final de ese ordenamiento jurídico constitucional. De aquí que, para comprender la Constitución, deba inteligirse su núcleo valioso, la concepción política que la anima”⁴⁸.

Arturo E. Sampay

Tal como comentamos más arriba, es evidente que en la génesis misma de formación de los gobiernos Municipales estaría planteado el entrecruzamiento entre distintos proyectos, tanto en lo que respecta a las potestades de los gobiernos locales, como asimismo, del perfil general de la Nación. En varios casos pudimos observar cómo los actores situados en el ámbito Municipal adquirieron reivindicaciones y desarrollaron programas políticos con el objetivo de enfrentar los proyectos de otra provincia o grupo social. Detrás de esos intentos, generalmente, había una doctrina o una determinada concepción acerca del tipo de esquema institucional que podía desarrollarse en el país, gobiernos locales incluidos.

Para mostrar las líneas del pensamiento y de los debates intelectuales acerca del perfil del gobierno Municipal en la provincia de Buenos Aires, debería desarrollarse una gran cantidad de planteos, que a su manera, discutían acerca de las dimensiones posibles del poder local. Generalmente, estas posiciones no se expresarían ni claramente, ni necesariamente, en términos de “Municipalismo o su contrario”, ni tampoco desde la perspectiva de la “autonomía o la autarquía”. Pero más allá de eso, es innegable que cada gobernante desde su lugar, estaba poniendo en el tapete el alcance y las dimensiones posibles de sus facultades en relación a los poderes provinciales o nacionales. Incluso, veremos en los proyectos de reforma que vamos a comentar en los últimos capítulos, que actualmente los planteos de modificar el régimen Municipal se encuadran, cada uno con sus particularidades de tiempo y lugar, en una de estas corrientes doctrinarias.

En este sentido, un estudio sistemático de este tipo, si tomamos como punto de partida la Revolución de Mayo, debería contemplar los esquemas conceptuales del federalismo de Artigas y sus diferencias con el gobierno porteño presentadas en la Asamblea del año XIII. Asimismo y desde otra perspectiva, podríamos avanzar en los planteos del debate de Roxas y Patrón y Ferre, acerca del perfil económico del país y

⁴⁸ Arturo Enrique Sampay (1951), *Introducción a la Teoría del Estado*. Ed. Politéia, Buenos Aires. P 506.

del rol y alcances del gobierno nacional para imponer políticas de desarrollo interno a cada gobierno local.

La lista de temas, personajes y dimensiones para abordar el debate acerca del poder Municipal es larga y compleja. Dado que nuestro trabajo hace un recorte al Municipio bonaerense y los debates sobre la autarquía o autonomía en la actualidad, en este apartado únicamente vamos a mencionar el punto de vista de dos intelectuales y políticos del país que han tenido influencia, tanto en la formulación del esquema institucional posterior a Caseros que da origen a la Constitución de 1853, como asimismo, en las posiciones y debates del siglo XX.

Debe quedar claro que dicho recorte es parcial y que solamente presentaremos dos planteos sobre un universo mucho mayor de propuestas. Hecha esta aclaración, creemos que tanto Juan Bautista Alberdi como Lisandro de La Torre, dadas su trayectorias políticas e intelectuales, nos permiten acercarnos y reflexionar sobre parte de la agenda de temas de los Municipios bonaerenses que recorren la investigación. Por otro lado, consideramos oportuno especificar algunas ideas de estos autores y particularmente de Alberdi, ya que en la actualidad se puede observar tanto en los considerandos legales redactados por legisladores, como en la voz de algunos docentes, una tendencia a referenciar a Alberdi como un supuesto promotor de la “autonomía”, cuestión que veremos, difiere considerablemente de dichos planteos.

E) 1- Contribución de Alberdi

El legado de Alberdi se expresó en diversas obras de las que no puede extractarse fácilmente un hilo único de pensamiento.⁴⁹ La obra intelectual del autor es parte de autocríticas y reformulaciones a lo largo de su producción textual y política. Es evidente que Alberdi ha adoptado diferentes posicionamientos en su lectura de la política nacional, ya sea desde su apoyo inicial a Rosas y su posterior ruptura con éste tras el bloqueo comercial francés, o en su vinculación con la formación del Estado

⁴⁹ Ver Feinmann, José Pablo (2004). Según este filósofo argentino, en Alberdi encontraríamos tres momentos o etapas de su pensamiento. Una etapa “idealista” expresada en el “Fragmento preliminar al estudio del derecho” de 1837; una segunda etapa puente entre idealismo y materialismo que va de 1838 a 1842 y que quedaría evidenciada en los “Escritos filosóficos de Montevideo”; y una tercera etapa “materialista” que va de 1844 a 1880 en donde están mencionados la “Memoria sobre la conveniencia y objetos de un Congreso General Americano hasta la República Argentina consolidada en el 80 y el discurso sobre la Omnipotencia del Estado” (pp. 103-160). En los tres momentos, Feinmann marca una constante: *En resumen: las etapas del pensamiento filosófico alberdiano no son sino el reflejo del desarrollo de la lógica imperial europea en el siglo XIX. Y para entendernos mejor, definamos: entendemos por lógica imperial el sistema de ideas que las grandes potencias hegemónicas han instaurado para justificar, expresar e impulsar sus proyectos expansionistas.* P. 118.

Nacional en 1853 y su posterior análisis crítico del gobierno de Sarmiento y de Mitre, particularmente del apoyo de este último a la Guerra del Paraguay.⁵⁰

Más allá de que el autor forma parte de distintos procesos intelectuales y políticos, algunas de sus obras y por fuera de dichas polémicas, tendrán gran influencia para la formación del campo intelectual argentino y particularmente y cuestión que nos interesa en este trabajo, Alberdi legó un modelo para pensar el Municipalismo en nuestro país.

Más allá de los distintos momentos de su pensamiento, su legado recuperado por gran parte de la historiografía quedó ligado de su acción como hombre de gobierno desde 1852 cuando regresa al país y escribe una de sus obras más importantes: *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*.⁵¹ Este trabajo sería publicado en mayo de ese año en Chile y reeditado en julio, acompañándolo de un proyecto de Constitución. El texto sería una de las fuentes de nuestra Constitución Nacional sancionada el primero de mayo de 1853. Sobre el proyecto original de Alberdi de *Las Bases*, debemos decir que no contempló el Régimen Municipal mencionado posteriormente en el Artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853.

El documento de Alberdi que más claramente menciona la cuestión Municipal es su obra "Derecho Público Provincial Argentino."⁵² Dicho libro se divide en tres apartados:

Primera parte: Fuentes del Derecho Público Provincial.

Segunda Parte: Examen crítico de las instituciones actuales de la provincia en la Republica Argentina.

Tercera Parte: Aplicación práctica de la doctrina de este libro a un proyecto de Constitución Provincial.

⁵⁰ En *Las Bases* publicadas en 1852 y sobre el gobierno de Paraguay sostenía que: *Ese régimen es egoísta, escandaloso, bárbaro, de funesto ejemplo y de ningún provecho a la cauda del progreso y cultura de esta parte de la América del Sud. Lejos de imitación, merece la hostilidad de todos los gobiernos patriotas de Sud América.* Alberdi (1928), p. 65. A poco más de una década establecía el punto de vista contrario: *El profundo ridículo en que se halla colocado Mitre. Todo su ejército ocupado en someter al pueblo argentino, que no quiere la guerra contra el Paraguay, y el general solo y sin soldados al servicio de un ejército extranjero, en un país extranjero, en busca de su prestigio usurpado para hacerse valer entre sus compatriotas*" Juan B. Alberdi, "Carta a Gregorio Benites." Extraído de Peña, David (1965), *Alberdi, los Mitristas y la Guerra de la Triple Alianza*, Peña Lillo, Buenos Aires, p. 11.

⁵¹ Alberdi, Juan B. (1928), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Administración General, Talleres Gráficos argentinos, Buenos Aires.

⁵² Alberdi, Juan B. (1917), *Derecho Publico Provincial Argentino*, La Cultura Argentina, Buenos Aires.

El régimen Municipal

A continuación vamos a mencionar sus planteos conceptuales para la organización del régimen Municipal del primer y según capítulo. Posteriormente, vamos a comentar brevemente la tercer parte referida a la cuestión Municipal en el proyecto de Constitución de Mendoza.

En el capítulo IV, Inciso II, “De la división del poder considerada en su naturaleza, origen y objeto”, Alberdi establecía que el pueblo delega su poder al cuerpo legislativo, al poder judicial, al Poder Ejecutivo y “*Por fin delega otra parte de la soberanía en el poder Municipal, que la ejercita en la administración de ciertos intereses locales e inmediatos, referentes a la justicia inferior, a la instrucción, a la policía judicial y administrativa, a la beneficencia, a los caminos y puentes, a la población o aumento de las ciudades, y a sus mejoras locales de todo genero*”.⁵³

En el capítulo IV, Inciso VII introduce un apartado denominado “Del poder Municipal o administrativo”.

Sobre las potestades de los gobiernos locales el autor marcó que los gobiernos Municipales tenían un “poder administrativo” y no un “poder político” o legislativo que por el contrario, era propio del gobierno provincial:

*Como una garantía del recto ejercicio de la soberanía popular en el Poder Ejecutivo, al ciencia ha subdividido este poder en político y administrativo, entregando el primero, como más general, más arduo y comprensivo, al gobierno o Poder Ejecutivo propiamente dicho; y el segundo a los Cabildos o representaciones departamentales del pueblo, como más inteligentes y capaces de administrar los asuntos locales que interesan a la justicia inferior, a la policía, a la instrucción, a la beneficencia, a los caminos, a la población, etc.*⁵⁴

Es recurrente leer entre los defensores del esquema de la autonomía Municipal la mención recurrente a la figura de Alberdi como si éste fuera, aparentemente, el “ideólogo” o promotor de dicho modelo político. Como se puede observar y a diferencia de la lectura que hacen muchos de los promotores de la defensa de la autonomía Municipal actual, Alberdi está proyectando gobiernos locales autárquicos y no autónomos. Con este comentario no estamos estableciendo un juicio de valor, sino simplemente, intentando esclarecer con mayor exactitud el proyecto de Alberdi y sus legados para el esquema político porteño.

⁵³ Alberdi (1917), p. 114.

⁵⁴ Alberdi (1917), p. 120.

En este mismo apartado y sobre las funciones de los Municipios, Alberdi continúa:

*Según esto, son los Cabildos o Municipios unos pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo, para ejercer la soberanía que delega Constitucionalmente en ellos, en orden a dirigir y administrar, sin ingerencia del poder político o gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario, en los citados ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales e inteligibles de todo género.*⁵⁵

Estos pequeños gobiernos locales retomaban la estructura de los Cabildos suprimidos por Rivadavia. Cuando el autor se refiere a que los funcionarios del Municipio eran “elegidos directamente por el pueblo”, no debemos caer en algunas equivocaciones frecuentes de la historiografía abocada al tema. Tanto Alberdi, como los grupos de poder porteño que trazaron las Constituciones de la provincia de 1854 o de 1873, al referirse al “pueblo” se diferenciaban claramente de la misma noción que tenían los caudillos federales⁵⁶ o los representantes políticos del Interior o la campaña. La noción del “pueblo que elige su gobierno” en Alberdi se referiría, tal cual quedaría expresado en los textos de las Constituciones bonaerenses hasta 1889, a los grupos adinerados o aristocráticos de Buenos Aires o el Litoral y a los extranjeros ya que en palabras de éste:

*Elegir es discernir y deliberar. La ignorancia no discierne, busca un tribuno y toma un tirano. La miseria no delibera, se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia, es asegurar la pureza y acierto de su ejercicio. (...) Las constituciones que buscan la paz deben encerrar el poder electoral en el pueblo inteligente. El hombre del pueblo ínfimo vende su voto a la demagogia, y sin saber elegir sólo sirve de máquina electoral y de instrumento automático del desorden.*⁵⁷

El Municipio al ser un ente administrativo y no político presentaría mayores posibilidades para ampliar el margen de actuación de los ciudadanos:

La división entre lo administrativo y lo político facilita el medio de aplicar el poder electoral, cuando está radicado en el uso y cuesta retirarlo de un modo que no dañe a la paz política de la provincia, estableciendo para lo administrativo el voto universal y directo, y para los políticos

⁵⁵ Alberdi (1917), p. 120.

⁵⁶ Rosa en “Estudios Revisionistas” (1952) sobre la cuestión del ejercicio democrático y, a diferencia de la noción de “elección popular” de Alberdi, sostiene que los gobernantes de Santa Fe y Entre Ríos denominados “caudillos o barbarie” por Sarmiento son los introductores del sufragio universal en sus normas. Cito: *Bien: convengamos en que las Constituciones de los caudillos eran atrasadas desde el punto de vista de la separación de poderes. Pero hay otros aspectos Constitucionales que no parecen haber sido tomados muy en cuenta por quienes formularon la crítica. El primero de ellos es el sufragio universal, correctamente establecido y cumplido en la Constitución de Santa Fe que he mencionado, como también en las otras provincias federales. El sufragio universal no existía en ninguna parte del mundo en 1819, nada más que en Santa Fe y en las provincias federales argentinas. Debemos Concluir, por lo tanto, que Estanislao López es más “adelantado” en esto que el propio Montesquieu que nada dice del sufragio universal en su Espíritu de las Leyes, y que Santa Fe señalaba rumbos a Filadelfia, a Paris o a Londres en este punto.* (p. 30).

⁵⁷ Alberdi (1917), pp. 109- 110 y 121.

*el voto indirecto y sujeto a condiciones de moralidad, de fortuna y de aptitud, que garanticen su pureza.*⁵⁸

Como se puede ver, los Municipios sólo administraban y no tenían competencias políticas y es a partir de aquí, que podría ampliarse el voto ya que las decisiones trascendentes reposaban en la provincia conducida por la “inteligencia”. En este sentido, Alberdi sostenía una dura acusación a Rosas, ya que “*Había formado y conservado su poder de veinte años (...) por el sufragio universal, es decir por el populacho. (...) Rosas pudo conservar el poder apoyado en el voto electoral de la chusma, que pertenece por afinidad a todos los despotismos.*”⁵⁹

En lugar de la población de “menor cuantía” típica de los sectores de bajos recursos o de la campaña, debería introducirse una “*mejor población, para la libertad y la industria.*”⁶⁰ Esta población llegaría del exterior con la inmigración ya que en:

*La composición de las Municipalidades, en la administración de justicia comercial, civil y penal de primera instancia, en todos los empleos secundarios, ajenos a la política, deben ser admitidos los extranjeros domiciliados (aunque no tengan ciudadanía) a la par de los nacionales, por las Leyes orgánicas de la provincia.”*⁶¹

En este sentido, las leyes locales deberían “fomentar los matrimonios mixtos”, la “libertad de comercio” y la “igualdad de derechos a los extranjeros” en la vida privada y pública. En *Las Bases* escritas en el año 1852, llamaba la atención sobre la inmigración ya que:

*Si la población de seis millones de angloamericanos con que empezó la República de los Estados Unidos, en vez de aumentarse con inmigrados de Europa libre y civilizada, se hubiere poblado con chinos o con indios asiáticos, o con africanos, o con otomanos, ¿sería el mismo país de hombres libres que es hoy día? No hay tierra tan favorecida que pueda, por su propia virtud, cambiar la cizaña en trigo. El buen trigo puede nacer del mal trigo, pero no de la cebada. Gobernar es poblar, pero sin echar en olvido que poblar puede ser apestar, embrutecer, esclavizar, según que la población trasplantada o inmigrada, en vez de ser civilizada, sea atrasada, pobre corrompida. ¿Por qué extrañar que en este caso hubiese quién pensara que gobernar es, con más razón, despoblar?*⁶²

Proyecto de Constitución para la Provincia de Mendoza

En el Capítulo II “Del poder legislativo”, Artículo 19, Inciso 6 se establecía que le correspondía a la Legislatura: “*Organizar su régimen Municipal sobre las bases dadas por esta Constitución.*”

⁵⁸ Alberdi (1917), p. 110.

⁵⁹ Alberdi (1917), pp. 159-161.

⁶⁰ Alberdi (1917), p. 107.

⁶¹ Alberdi (1917), p. 108.

⁶² Alberdi (1928), p.15.

Para ser elegido en esta Legislatura era requisito, entre otros, el goce de una propiedad o profesión que diera una renta anual de 200. Para ser elector se necesitaba gozar de una propiedad o profesión que diera una renta anual de 200 pesos (Art. 16). La Ley establecía que la justicia inferior era “*parte de régimen Municipal, y es reglada por él*” (Art. 25).

El capítulo VI se denominaba “Poder Municipal, Administración departamental” y en el Artículo 49 establecía que:

*Para la administración interior, el territorio de la Provincia se divide en departamentos, y los departamentos en cuarteles. Esta división será base de una jerarquía en la distribución de los agentes del Poder Ejecutivo, que será reglada por una Ley especial de régimen departamental.*⁶³

Con dicho objetivo el Artículo 50 sostenía que en cada capital de departamento se instalaría un Cabildo cuya organización y atribuciones serían determinadas por una Ley que debería fijar las siguientes condiciones:

- 1- *Serán elegidos sus miembros por el pueblo del departamento en votación directa.*
- 2- *La calidad de extranjero no será obstáculo para ser elegido Municipal, teniendo domicilio.*
- 3- *Las escuelas primarias, los establecimientos de beneficencia, la policía, la salubridad y ornato y la justicia ordinaria de primera instancia serán de su resorte exclusivo.*
- 4- *Los servicios de los cabildantes serán remunerados por el tesoro Municipal y sus omisiones castigadas con multas.*
- 5- *Los bienes y rentas de los Cabildos serán restablecidos conforme a la futura Ley de régimen Municipal; y por ninguna otra autoridad que los Cabildos podrán ser administrados jamás.*
- 6- *Los cabildantes serán inviolables, como los Diputados de la Sala, por sus actos y opiniones ejercidos en el desempeño de su cargo.*
- 7- *Los Cabildos estarán sujetos a la inspección y disciplina de la Cámara de justicia en lo relativo a la administración judicial; y a la inspección y vigilancia del Poder Ejecutivo en los otros ramos de la administración, sin que él ejerza veto en sus decisiones y sólo con el fin de hacer efectiva la responsabilidad a que deben estar sujetos los actos de sus miembros.*⁶⁴

En la línea del Inciso N° 5 citado anteriormente, el Capítulo VIII, “Disposiciones Transitorias”, Artículo 55, Inciso 1º, mencionaba que “*sería dada en espacio de tres años, o antes si fuere posible*”, la Ley orgánica “del Régimen Municipal”.

Como se puede observar, Alberdi estableció como modelo de propuesta un esquema de funcionamiento Municipal similar al desarrollado por la Provincia de Buenos Aires. Esta coincidencia se daría tanto en su definición de que el gobierno local “administra” y no legisla, como asimismo, en su concepción coercitiva de la

⁶³ Alberdi (1917), p. 248.

⁶⁴ Alberdi (1917), pp. 250-251.

participación de los grupos de bajos recursos en la cosa pública. El esquema restrictivo de gobierno que liga propiedad económica a ciudadanía, sería una constante en el esquema Municipal bonaerense.

Asimismo, veríamos que su recuperación de los Cabildos o su mención a la necesidad de recuperar sus facultades en temas de educación u ornato, darían importancia en la agenda política provincial al debate del Municipio.

E)-2- Contribución de Lisandro de la Torre

Los principales aportes de este autor a la tradición Municipalista argentina se remontan a su Tesis Doctoral de 1888⁶⁵ en la que caracteriza al Municipio como un instituto de Derecho Natural, producto del conjunto de relaciones sociales desarrolladas con el paso del tiempo y cristalizadas en organizaciones políticas, instituciones, tradiciones y valores propios. Según el autor, *“la primitiva institución Municipal surgía espontáneamente de la naturaleza de las cosas”*. Citamos un fragmento del texto extraído del capítulo I:

Es pues en la libertad comunal, y en las múltiples libertades privadas que fluyen de la facultad dejada al individuo de cumplir se destino con entera independencia donde están las verdaderas raíces de solidez de las organizaciones sociales, porque son ellas las que engendran el apego al orden, sin el cual nada duradero se funda y el amor a la cosa pública nacional por la satisfacción adquirida en la dirección de los negocios propios.

En lo que respecta a su concepción de la autonomía y pese a la importancia que otorga al Municipio como una institución previa a otros órganos de gobierno, el autor no sostiene la tesis de la desaparición del Estado Nacional o Provincial, sino que intenta crear un federalismo que otorgue extensas competencias a las ciudades capitales y a las campañas (diferente de la concepción más centralista de Alberdi). En el Capítulo III de su tesis doctoral sostiene:

Nosotros vamos a tratar de apartarnos de todos los extremos; de las conveniencias de la escuela centralista, de los argumentos sacados de circunstancias anormales, y de las exageraciones de los autonomistas radicales que aspiran a imposibles (ejemplo: el proyecto de Ley de 1880, para la Municipalidad de París) y vamos a intentar limitarnos a exponer los argumentos a favor de la independencia Municipal que se derivan directamente de la consideración de su naturaleza.

⁶⁵ <http://www.demoprogresista.org.ar/lisandro.html>. Todas las citas que se extractan a continuación remiten a esta fuente.

Para reforzar el federalismo, Lisandro de La Torre otorga extensas competencias a las *campañas* y en el Capítulo IV sostiene:

Desde que la comuna es una organización completamente natural, que nace sin violencia donde quiera que existe una agrupación de individuos, que resiste a los caprichos y a los artificios porque tiene un rol especial, basta la simple observación para convencerse de que siendo las necesidades y la naturaleza de los campos y de las ciudades radicalmente distintas, tienen también que ser diferentes los regímenes que los organicen como entidades sociales. (...) Sin embargo, no es solamente el cultivo material de las campañas lo que constituye por entero su fuerza. Es necesario que adquieran verdadera independencia, vida y fuerza propia que evite su absorción por las ciudades.

En el Capítulo V, otorga a los Municipios la potestad de definir sus impuestos:

La función principal de las comunas consiste en imponer, percibir e invertir los impuestos locales; desde cualquiera de estos puntos de vista, su dirección corresponde únicamente a los que contribuyen a formarlos.

Los habitantes de las Municipalidades debían tener la capacidad de consolidar un autogobierno fuerte. Ahora bien, no todos los habitantes de la comunidad deberían gozar de todas las potestades:

Es precisamente invocando los principios de igualdad que no puede tolerarse que el proletario entre a administrar los caudales del contribuyente, porque la verdadera igualdad no consiste en equiparar ante la urna todas las clases sociales, sino en tanto sean semejantes sus situaciones, y no es igual la situación del que está incluido en el pago de un impuesto, que la del que está exento de él. (...) Cuántos peligros si un equivocado espíritu de libertad extiende el voto Municipal a todos los que abarca el sufragio universal. El que no va a abonar el impuesto no se fija en su monto, y puede impunemente gravar las fortunas ajenas.

E)-3- Los legados de los autores para el planteo de la autarquía y autonomía

Como pudimos observar, ambos autores dedican un espacio de su trayectoria intelectual a remarcar la importancia de las Municipalidades en el ordenamiento político del país. Este punto de partida los articula. Asimismo, veríamos que ambos establecen mecanismos restrictivos para el ingreso a la política de gobierno a los sectores sociales de bajos recursos, dando a partir de aquí, una justificación a la asunción del poder público a los grupos de poder del Litoral y Buenos Aires que por mucho tiempo jugarían un rol trascendente en la administración Municipal.

Ahora bien y por otro lado, vemos que Lisandro de La Torre hace mayor hincapié en la centralidad que adopta la necesidad de facultar al Municipio con competencias “autónomas” para darse, por ejemplo, su Ley y su esquema tributario, dado que estas funciones serían “naturales”. Alberdi, por el contrario, establece taxativamente que el Municipio debería adquirir sólo competencias administrativas y no políticas, ubicándose por eso, entre los fundadores de la escuela de la “autarquía”.

Como se puede observar y a su manera, estos planteos siguen formando parte de una agenda no resuelta en la provincia. En este sentido y más adelante, comentaremos dos proyectos de reforma del régimen Municipal bonaerense, uno de 1989 y otro del año 2003, que con sus particularidades, expresan posiciones más cercanas a una u otra corriente de pensamiento: a Alberdi o a De La Torre, a los Municipios autárquicos o a los autónomos.

CAPÍTULO III

Antes de llegar a consolidar la estructura legal existente, Buenos Aires tuvo su primera Constitución en el año 1854, pero recién hacia 1934 se articuló una versión Constitucional similar a la actual. Como producto de estas y otras normas que vamos a comentar, la división político territorial de la Provincia, está compuesta en la actualidad por 134 Partidos o Municipalidades bajo un esquema institucional “autárquico” establecido en la Constitución Provincial de 1994 y en la Ley Orgánica de Municipalidades Decreto-Ley 6769/1958.

Para definir los alcances desarrollados a través tiempo de los términos “autarquía” y “autonomía” consideramos necesario mencionar el conjunto de las competencias económicas, sociales, de uso de suelo o culturales que tenían los Municipios bonaerenses a lo largo de su historia y que nos legarían en la actualidad. En los apartados precedentes ya mencionamos las principales definiciones en temas Municipales introducidas en las Constituciones Nacionales de 1853, 1949 y 1994. En este apartado haremos una mención especial a los esquemas de funcionamiento implantados en las Constituciones Provinciales, como asimismo, a aquellos preceptos y competencias establecidas en las Leyes Orgánicas Municipales. El recorte histórico estará centrado en el recorrido que va de la sanción de la Constitución de Buenos Aires de 1854 a la Constitución también provincial de 1889. Como un antecedente al año 1854, haremos un comentario especial al proceso de formación de ciudades y pueblos que le precedieron en el tiempo.

Cap. III- 1 Los primeros Municipios en la Provincia de Buenos Aires

Parte del diseño institucional de la provincia se inscribe en el esquema nacional desarrollado en los capítulos anteriores del trabajo, con lo cual no vamos a repetirlo y sólo mencionaremos algunos rasgos que consideramos centrales en la formación y consolidación del orden político Municipal bonaerense.

1-a) La fundación de Buenos Aires durante el gobierno virreinal

El poblamiento por parte de España de los territorios americanos que luego formarían lo que hoy llamamos “Buenos Aires”, no se desarrolló en una única campaña y por el contrario, atravesó varias etapas en las que se enfrentó con el problema de las extensas distancias y la falta de caminos, con la carencia de provisiones en el marco de territorios despoblados y desconocidos y con enfrentamientos recurrentes con las poblaciones aborígenes que habitaban América.

Anteriormente, comentamos que Juan de Garay fundó la actual Buenos Aires por segunda vez en el año de 1580 llamándola “Ciudad de la Santísima Trinidad del puerto de Santa María de Buenos Aires”. De aquella primera fundación a la consolidación de territorio político existente pasaría bastante agua bajo el puente. En este sentido, debemos decir que la Constitución Nacional de 1853 en el Artículo 67 Inciso 14 estableció como facultad del gobierno “*arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación y fijar los de las provincias*”, expresando claramente en dicha afirmación, la existencia de problemas de delimitación. Pasadas las batallas de Caseros y de Pavón, Buenos Aires terminó de definir los límites de su territorio y en octubre de 1878, por intermedio de una Ley, adquirió una delimitación similar a la actual.⁶⁶

La fundación del año 1580 se desarrolló a partir de la reconstrucción de la estructura edilicia que había quedado en pie luego de las batallas contra el indígena de décadas anteriores. Posteriormente a dicha refundación, se delimitaron y fijaron política y territorialmente las nuevas zonas a ocupar bajo el mando de los funcionarios del gobierno monárquico en América nombrados por las autoridades españolas. Aquí y continuando el proyecto general de poblamiento planteado anteriormente, podemos decir que en la génesis de la ocupación territorial colonial primaba el esquema de acumulación de poder central sobre la posibilidad de contemplar la primacía del gobierno local. La fundación de Buenos Aires se inscribe por eso, en una lógica de un gobierno cuyas competencias eran más autárquicas que autónomas, depositando gran parte del poder político en España y no en las Colonias con funciones más bien administrativas. En este caso, vale la pena mencionar nuevamente el planteo de José María Rosa que establecía que la fundación de ciudades contaría con niveles considerables de libertad en relación al proyecto de los delegados del monarca. Esta capacidad de las “gentes” de promover y conducir la formación de los pueblos más allá del esquema de las capitulaciones, jugaría un rol importante en la ocupación del territorio bonaerense.

En su primera etapa, la sociedad metropolitana colonial y de manera similar a las ciudades castellanas, tuvo el signo de una cultura marcadamente militarista. Se fijó como supremo objetivo arbitrar la dominación colonial sometiendo a las sociedades autóctonas y plegándolas a sus propios fines bajo las modalidades de la *encomienda*, (institución de “protección y adoctrinamiento”) y del *repartimiento* (forma que adquirió la distribución material del aborigen).⁶⁷ Esto significó a veces el exterminio y en otros

⁶⁶ Levene (1940), p. XXI.

⁶⁷ Levene (1940), p. 29.

casos la asimilación, que generalmente, implicó la pérdida de soberanía sobre el suelo americano y la disolución de la identidad nativa.

En el período aproximado que recorre los siglos XVI y XVII, el territorio de la actual Buenos Aires forma parte de la implementación de expediciones militares que abrieron caminos y fundaron pueblos y ciudades. La ocupación militar sería financiada y dirigida por la Corona que implementó la entrega de tierras y solares con destino a la agricultura como forma de pago. Entre las facultades de los “Adelantados” con la Corona para conquistar el territorio, estaba la posibilidad de otorgar tierras. Esta posibilidad era acordada en las “capitulaciones” o contratos realizados con la Corona por parte del nuevo ocupante. Asentada la colonización, esta facultad de otorgar tierra quedó directamente en manos de los Virreyes y los Gobernadores. Desde el año 1592, esta modalidad fue sustituida por nuevos mecanismos legales y la tierra formó parte de ventas para aumentar el patrimonio del fisco.⁶⁸ En 1724 se distribuirían tierras gratuitas en depósito del Cabildo que las cedía para la explotación, pero no para la tenencia. Con el paso del tiempo y en este marco, se desarrolló un marcado proceso de concentración y privatización de la tierra en manos de los grandes terratenientes que eran objetivamente capaces de asumir los costos de la explotación del suelo y de la compra del patrimonio anteriormente público.

En una segunda etapa y afianzado el dominio colonial, se dio paso la actividad mercantil que estaba establecida en las pautas del monopolio comercial español. El monopolio duró hasta el año 1713, fecha en que se firmó el tratado de Utrecht, en el cual España cedió espacio a Inglaterra en América del Norte y reconoció derechos a Portugal sobre la Colonia de Sacramento. Aparecieron en este período algunas “franquicias” para comerciar con Europa.

Durante este período, crecen las estructuras de la campaña y de la estancia. En torno de esta última se produce un desarrollo de la actividad ganadera. La explotación agrícola desplazó paulatinamente al habitante nativo hacia la vida en los márgenes del territorio ocupado por España o directamente y en muchos casos, fue simplemente exterminado.

Posteriormente, se desplegaron las reformas económicas y políticas Borbónicas ya mencionadas. En este marco y por mencionar algunas, vemos que en el año 1778 el Rey fundó la Aduana de Buenos Aires y se proclamaría la libertad de comercio entre España y Buenos Aires. En el año 1794, se creó el Consulado de Buenos Aires que actuó de Tribunal de comercio y como una institución de fomento de las actividades comerciales en general. El Consulado funcionó con dos cónsules,

⁶⁸ Levene (1940), pp. 47-50.

nueve conciliarios, un síndico, un tesorero, un secretario (el primero fue Manuel Belgrano) y un contador.⁶⁹

Los asentos territoriales más significativos estuvieron donde existía una clase de mercaderes vinculados con los centros peninsulares del intercambio marítimo. La contraparte de la comunidad urbana sería una población rural, de poca densidad, integrada por españoles pobres, mestizos e indígenas, en su mayoría ligados a las vaquerías primero y a la estructura de hacienda con posterioridad. Esta población rural actuó como base de avance político del español y como freno al indígena.

La formación de pueblos en el Interior de la provincia por orden del Monarca o por decisión de las gentes constituyó una estrategia de avance español sobre el territorio en que se deseaba consolidar la conquista. Las poblaciones fortificadas tenían funciones económicas y principalmente y por mucho tiempo, adquirieron potestades militares. Eran establecimientos avanzados que permitían incorporar regiones aptas para el cultivo y en épocas de sequía, iban los ganaderos de las estancias en procura de alimentos. Los nuevos pueblos fundados cumplían un rol de contención al ataque de los aborígenes, tal cual funcionó el Cabildo de Luján, que además, ofició como sede de vigilancia contra el contrabando comercial.

1-b) Centralidad de Buenos Aires

Los hombres y mujeres que garantizan la ocupación de los territorios del sur americano llegarían por dos vías: por tierra desde el Alto Perú⁷⁰ y en barcos, ingresando por el Río de La Plata. Esta segunda forma caracterizó la fundación de la sede del poder monárquico de Buenos Aires. Los españoles al desembarcar y fundar la Ciudad de la Trinidad en el Puerto de Santa María de Buenos Aires, consolidaron la génesis de lo que sería la supremacía ejercida por siglos del centro político administrativo de Buenos Aires sobre el resto del país. La nueva capital monárquica fijó la forma y el tipo de distribución del poder en el territorio del sur americano que se caracterizó por la tendencia centrífuga hacia Buenos Aires. El manejo de la Aduana adonde llegaban los inmigrantes y en donde ingresaban y egresan las mercaderías provenientes de Europa, le permitió al gobierno de Buenos Aires controlar los fondos de las transacciones comerciales y recibir las grandes corrientes de individuos provenientes de Europa. Estos inmigrantes ocuparon preferentemente los territorios de la llanura pampeana y poco a poco consolidaron un crecimiento económico, urbano y

⁶⁹ Levene (1940), p. 103.

⁷⁰ El camino del Alto Perú pasaba por Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y finalmente por Buenos Aires.

territorial sin precedentes en la región, que le permitiría a Buenos Aires garantizar la supremacía económica, política y militar y el control del resto del territorio virreinal.

Buenos Aires será por mucho tiempo la sede del gobierno español en las zonas de América que luego formarán el Virreinato del Río de La Plata. La Ciudad de la Trinidad en el Puerto de Santa María de Buenos Aires con los años dará lugar al Cabildo de Buenos Aires, que junto al Cabildo de Luján, fueron los centros de gobierno y los espacios en donde se diagramó gran parte de la fundación de ciudades y pueblos. La llegada tardía de la población a la región pampeana se relacionó con la estructura geográfica y con las riquezas de la zona: la llanura pampeana, a diferencia de otros territorios y geográficas más ricas para la explotación de minerales, como lo eran el Alto Perú, Potosí, o México, era terreno apto para la siembra y la cría de ganado, por eso y por mucho tiempo fue poco atractiva al comercio español que privilegiaba la extracción de oro, plata o cobre.

1-c) Cabildo de Buenos Aires

Hasta el año 1812 lo componían dos tipos de funcionarios dado que existía la figura del personal perpetuo designado por título real de por vida y los cargos electivos. Se integraba de Alcaldes y de Regidores. Los Alcaldes de primer y segundo voto tenían funciones de justicia de primera instancia. En 1821, aparece el Alcalde del crimen. De los seis Regidores designados en 1782, uno era también Procurador general, otro Defensor de pobres, otro Defensor de menores, otro Alférez Real y otro Tesorero de propios y Fiel Ejecutor de turno.⁷¹

1-d) Esquema de avance territorial

El poder político de Buenos Aires estaba establecido en torno al gobierno de la monarquía en América que bajo las Reformas Borbónicas creó el Virreinato del Río de La Plata y la figura ya mencionada del Intendente. En este marco político e institucional se encuadró el Cabildo de Buenos Aires, que bajo el intento de mantener el mandato imperial, busco diagramar la distribución de la población y la fundación de ciudades en el resto del territorio de la provincia. La decisión de fundar muchos de los pueblos brotó vinculada a los Cabildos de Buenos Aires y de Luján que estructurarían gran parte de la división territorial y política.

⁷¹ Levene (1940), p. 151.

Reducciones

España como parte de su estrategia de reafirmación del proceso de conquista, implantó en sus dominios el sistema de *Reducciones* que eran pueblos habitados exclusivamente por nativos, gobernados por un representante español y un cacique que los mismos indígenas elegían. Los únicos blancos que cohabitaban con los indígenas eran un “*corregidor*” encargado de recaudar los impuestos y un “*sacerdote*”, responsable de enseñarles el Evangelio. En general y dada las funciones de estas instituciones, los fundadores de las reducciones fueron misioneros o sacerdotes. La distribución de la reducción se componía de una plaza central, de la iglesia o capilla, de la vivienda de los misioneros, de un taller, de una escuela y, más alejado de este centro, se hallaban las viviendas de los aborígenes. La enseñanza de la religión católica era obligatoria.

Pagos

En el siglo XVIII al antecedente del Municipio solía denominarse “Pago”, “Paraje” o “Partido”. Dichas jurisdicciones constituían un ámbito relativamente difuso, cuyo eje decisivo era la identificación de una referencia geográfica y que generalmente era una fuente de agua dulce. Los Pagos estaban poblados por habitantes dedicados a tareas rurales como la siembra o el ganado que se situaban en torno de una fuente de agua. Desde estos núcleos habitacionales se produjo la ampliación del territorio bonaerense ocupado, alejándose la línea de frontera hacia los pueblos distantes de los centros urbanos.

El proceso de subdivisión, más allá de los recursos geográficos de un territorio, se vinculó al Virrey al separar, dividir y desmembrar de la Jurisdicción parroquial de las respectivas iglesias matrices, las capillas e iglesias que formarían el Pago. Asimismo y como comentamos, en varios casos el Virrey o el Gobernador terminarían aprobando el desarrollo y creación de nuevas poblaciones como producto de la acción propia de los habitantes. En este cuadro de situación, se puede afirmar que los pagos serían el principal antecedente de los Partidos. La primera referencia al “Partido” como entidad autónoma sucede en 1784.

Curatos

Con anterioridad a los Partidos, el Curato apareció como una jurisdicción eclesiástica, delineada por la Iglesia en torno al Pago y las Reducciones. Esta estructura se constituyó como instrumento de penetración cultural estrechamente ligado a la difusión de los valores e instituciones de la Monarquía.

Determinación de la fecha de creación de un Partido

“Partido” se denominaría a un distrito delimitado política y geográficamente como delegación del Cabildo de Buenos Aires en base a los antiguos pagos y distritos parroquiales. El origen se remonta a 1784, fecha de la disolución del Cabildo de Luján. Contaron con un órgano de gobierno civil nombrado por el Cabildo bonaerense que estaba compuesto por un Alcalde de la Hermandad o un juez de campaña.

En el año 1810 ya existían 19 Partidos: Lobos, San Vicente, Magdalena, Quilmes, Areco, Arrecifes, Pergamino, Morón, Matanza, San Nicolás, San Pedro, Baradero, Las Conchas, San Isidro, Chascomús, Areco, Pilar, Cañada de la Cruz y Navarro.

1-e) Propuestas institucionales en la provincia de Buenos Aires

Derrotado Rosas, el orden porteño se fue reconfigurando en torno a la política de la Confederación victoriosa en la Batalla de Caseros. Luego del enfrentamiento militar se avanzó en la formulación del Pacto de San Nicolás de donde nacieron los principios preparatorios de la Constitución Nacional de 1853. La Constitución mencionada, entre otras cuestiones, introduciría la división de poderes, el esquema representativo y federal de gobierno y la libertad de comercio. Asimismo y como cuestión elemental, esta normativa aseguró la reproducción de los mecanismos de poder institucional de los sectores económicos porteños y del Litoral en ascenso.

Contrariando la anterior política de Rosas de unidad nacional y en una primera instancia, los representantes de Buenos Aires rechazaron la Constituyente y promovieron su separación del resto del país, levantamiento armado de Alsina mediante. En este marco, la gobernación estaba en manos de Vicente López y Planes y luego del general Pinto, hasta la asunción de Pastor Obligado en junio de 1853. Durante la gestión de este último aparece la Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854, norma que fijó los principios de funcionamiento de la provincia distanciada de la Confederación. Dicha norma mantuvo constante la posesión por parte de la provincia de las rentas de la Aduana y de las facultades para la negociación con el extranjero. Los sectores terratenientes bonaerenses se perfilaron como los principales detractores del orden político y se proyectaron en las instituciones del Estado a través de la estructuración de un esquema de gobierno que hizo de la riqueza un recurso para adquirir la ciudadanía y en el caso que nos interesa, que ató la posibilidad de la dirección política del Municipio a la posesión de dinero.

En este contexto, se abandonó la Ley de Aduanas y se dictó una nueva Ley de Comercio Exterior que permitió la importación libre de manufacturas, habilitando los Puertos de San Nicolás, Bahía Blanca y Carmen de Patagones. El perfil del esquema

agro exportador de la provincia sería promotor en parte, de la formulación de un programa de construcción de vías de comunicación cuyo objetivo prioritario fue movilizar la producción agraria hacia el puerto. En este contexto y llegando al mes de agosto del año 1857, se inauguró el Ferrocarril del Oeste con capital económico proveniente de los ciudadanos de la provincia, cuestión que permitió dar rodamiento a la primera locomotora denominada “La Porteña”. Los servicios ferroviarios luego se desarrollaron con capital financiero británico, garantizando a la nación europea tanto una actividad usuraria por los préstamos o la cobra de los fletes, como asimismo, un medio de regulación e introducción de las materias primas de su procedencia. Decimos “regulación” en la medida en que el costo de los fletes impuesto por las empresas británicas en los acuerdos con la provincia, impedía al productor del Interior vender competitivamente su producto en Buenos Aires en relación al británico. Decimos “introducción” ya que el ferrocarril distribuía la manufactura de la revolución industrial europea en cada uno de los pueblos en donde llegaba y donde anteriormente, la Ley de Aduanas de Rosas instauraba impuestos y prohibiciones que le ponían freno.

Cap. III- 2- La Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854

Esta Constitución, tal como veremos más adelante, asentó en papel la definición de la autarquía Municipal para el ordenamiento de la provincia. En adelante, vamos a mencionar los alcances y las competencias que atribuyó esta norma a los gobiernos locales. Con este objetivo y en una primera instancia, consideramos oportuno mencionar en este apartado quiénes eran los sujetos contemplados como los ciudadanos y los “legítimos” depositarios del poder político en la provincia y los Municipios. Veremos a partir de aquí, que el ordenamiento político Municipal fue pensado desde su génesis como un ámbito para un ejercicio del poder público en pocas manos, continuando con esta actitud, la tradición liberal de Rivadavia de suprimir los Cabildos y otras formas de democracia por fuera de la existente en la ciudad puerto.

2- A)- Reformas a nivel provincial

La sanción de este texto tiene fecha del 8 de abril del año 1854. La Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854, más allá de la declaración de principios como la libertad de prensa, la prohibición de la esclavitud o la libertad de comercio, desarrolló un esquema de poder que puso los mecanismos de toma de decisión en manos de los grupos de la oligarquía terrateniente ligados al comercio.

En este sentido, el Artículo 9 establecía una mención especial a la facultad que tenían para acceder a la ciudadanía los extranjeros que poseían propiedades o recursos. De esta manera, se promovía que el control del gobierno porteño quedara en manos de los grupos terratenientes o ligados al comercio.

Tanto los detractores del poder militar, como asimismo, la clase comercial en ascenso, institucionalizan sus derechos a través de la Constitución. En este sentido, la Ley establecería en su Artículo 12 que se suspendían los derechos de ciudadanía “*por el estado de deudor fallido*” (Art. 12 Inciso 1) y “*por el de deudor al tesoro público, que, legalmente ejecutado por el pago, no cubre la deuda.*” (Art. 12 Inciso 2).

Para ser nombrado Diputado y según el Artículo 23, se estableció que se debería poseer entre las cualidades “*un capital de diez mil pesos, al menos, o en su defecto, profesión, arte u oficio que le produzca una renta equivalente*”. En este mismo sentido y para ser nombrado Senador y según el Artículo 31, se establecía que se debería poseer capital económico de un “*capital de veinte mil pesos, o una renta equivalente, o una profesión científica capaz de producirla*”.

Según el Artículo 82, el Gobernador era elegido por la Asamblea General y para ser candidato a dicho cargo, se debía reunir entre otras cuestiones, las “calidades” exigidas para Senador. El cargo duraba 3 años.

A su vez y según el Artículo 121 *“los miembros del Tribunal serían nombrados por el Gobernador a propuesta en terna del Senado, y los de juzgados inferiores a propuesta en terna del Tribunal Superior”*.

Paralelamente a que la clase terrateniente se proyectó hacia la conducción del Estado, avanzó en la introducción de cláusulas que establecieron que la tenencia de los recursos económicos era un factor para adquirir el derecho al poder político. En este sentido, la Ley estableció una legislación que castigaba y perseguía a los grupos sociales de bajos recursos para introducirlos al esquema productivo de la oligarquía. En el ya mencionado Artículo 12, se estableció la pérdida de ciudadanía *“Por vago”* (Art. 12 Inciso 4).

Forma de gobierno

El Artículo 14 planteó que *“el gobierno del Estado de Buenos Aires es popular representativo”* y no federal. El Artículo 15 estableció la división de poderes ya que *“la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio se delega en los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*. La Cámara de Representantes se compondría de Diputados elegidos directamente por el pueblo y que duraban en sus funciones 2 años. El Artículo 20 estableció que los Diputados para la primera Legislatura serían nombrados veinticuatro por la ciudad y veintiséis por la campaña.

Esta Cámara tenía, entre otras funciones, la iniciativa para crear las contribuciones o impuestos, que según el Artículo 51, eran competencia de la Asamblea General: *“establecer los impuestos y contribuciones necesarias para cubrir aquellos, suprimir, modificar y aumentar los existentes”*.

El Senado se conformaba de Senadores elegidos directamente por el pueblo con una duración de 3 años en sus funciones. Los Senadores para la primera Legislatura eran nombrados por la ciudad en un número de doce, y uno por cada sección de campaña.

2- B) Reformas a nivel Municipal

Esta Ley en su Artículo 170, nombró el régimen Municipal que era definido si atendemos a las facultades que se le otorgaba, como “autárquico”. Asimismo, esta Constitución anticipó la característica actual del esquema de funcionamiento del régimen Municipal provincial a través de la sanción de Leyes Orgánicas ya que *“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 a sus rentas y arbitrios, serán fijados en la Ley de la materia”.

Tal cual afirma el Artículo, la “autarquía” era el principio de esta Constitución que estableció que el “*régimen Municipal será establecido en todo el Estado*”, facultando al poder provincial a ejercer dicha potestad. A la provincia y tomando antiguas competencia del Cabildo y según lo establecido en el Artículo 57 le correspondía: “*reglamentar en él la educación pública, acordar a los autores, inventores y primeros introductores de inventos útiles, cualquiera clase de privilegios por tiempo determinado*”.

En temas de educación, durante este período aparecería el cargo de Inspector General con el fin de consolidar la Educación Primaria y se crearía el Concejo de instrucción pública y el Departamento de escuelas, a cargo de Domingo Faustino Sarmiento.

Asimismo y cuestión vigente hasta la fecha, según el Artículo 59 a la provincia le correspondía “*fijar las divisiones territoriales convenientes a la mejor administración*”. La Constitución depositaba las facultades normativas en la provincia que por eso era la encargada de definir las competencias Municipales. Esta norma introducía el esquema existente hasta la actualidad que establece que la Legislatura es la encargada de las divisiones territoriales Municipales.

Según lo fijaba el Artículo 101, la provincia por intermedio del Gobernador: “*ejerce el patronato respecto de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas de su dependencia, con arreglo a las Leyes; presenta el obispo a propuesta en terna del Senado*”.

Cap. III- 3- Ley de Organización Municipal Nº 35 de 1854

En esta norma podemos ver los alcances concretos de la “autarquía” Municipal bonaerense, que en varios casos y más allá de que carezca de muchas facultades legislativas, es amplia ya que los Municipios poseían facultades para el ejercicio de los poderes de policía, de seguridad, de salud, de limpieza, de ornato y financieros.

En el mes de octubre del año 1854 sería el de la promulgación de la Ley 35, primera “Ley Orgánica Municipal” de la Provincia. Para redactar la Ley se creó una comisión en la sala de representantes que desarrolló el proyecto. La Ley llevó la firma de Felipe Lavallol, José A. Ocantos y de Pastor Obligado.

En su Artículo 1º, creó una Municipalidad para la Ciudad de Buenos Aires en los límites de sus once parroquias, compuesta de 21 Municipales y un vicepresidente. El Ministro de Gobierno sería el presidente de la organización. La Ley en el Artículo 2º estableció que *“como persona civil es capaz de contratar, de adquirir, de poseer, de obrar en justicia como los particulares”*.

Siguiendo la línea de la Constitución Provincial, la Ley institucionalizó un concepto de ciudadanía ligado al capital económico. El Artículo 3 exponía que *“los miembros de la Municipalidad serán vecinos de la ciudad de Buenos Aires, mayores de veinticinco años o emancipados, y con un capital de diez mil pesos al menos, o en su defecto, profesión, arte u oficio que les produzca una renta equivalente”*

Las Municipalidades se dividieron en un Concejo de Gobierno y cinco Comisiones (Art. 13). El Concejo tenía un presidente y era acompañado por el vicepresidente y tres visitadores fiscales con funciones de ejecución de los reglamentos y trabajos Municipales. El presidente, según el Artículo 17 debería *“recomendar a la adopción de la Municipalidad todas aquellas medidas relativas a la policía, seguridad, salud, limpieza y ornato de la ciudad, y a la mejora del gobierno y finanzas de la Municipalidad.”*

El trabajo de la Municipalidad se dividiría en 5 comisiones que tenían las siguientes competencias:

- Comisión de seguridad: (capítulo I Artículos 27 a 31) tenía competencias en la organización de serenos, las listas de jurados, el régimen de cárceles, la recaudación de las contribuciones Municipales y en la fidelidad de pesos y medidas.
- Comisión de higiene: (capítulo II Artículo 32) tenía funciones para la limpieza de lugares públicos, alumbrado, desinfección, vacunas, conservación de hospitales,

control de mataderos, calidad de comestibles y medicamentos, conservación de cementerios y precauciones contra pestes, inundaciones o incendios.

- Comisión de educación: (capítulo III Artículo 33) adquiriría competencias para la conservación de escuelas, casas de beneficencia, inspección de huérfanos o abandonados, vigilancia de criados domésticos, y control de la “honestidad pública y las costumbres”.
- Comisión de obras públicas: (capítulo IV Artículo 34) estaba facultada para dar la apertura de caminos, desagües, empedrados, construcción de carretas, ferrocarriles, puentes, canales o teatros. Otras competencias tenían que ver con la reparación de edificios, monumentos, conservación de paseos, mercados, surtidores de agua potable, etc.
- Comisión de Hacienda: (capítulo V Artículos 35 a 48) su función se relacionó con la creación y percepción de rentas, registro de títulos de propiedad de las casas, organizar los presupuestos, crear cajas de ahorro o loterías, cuidar los registros civiles, la primera colocación de los inmigrados, la formación del censo. Esta comisión establecía que las propiedades de la Municipalidad eran las provenientes de extinguido Cabildo, las casas alquiladas y los terrenos públicos baldíos o arrendados del distrito. Tenía competencias para desarrollar “impuestos indirectos” u otros derechos “necesarios a fin de la Municipalidad” y previamente para eso, debería contar con aprobación de la Legislatura (Art. 48).

La Ley Orgánica Municipal Nº 35 establecería además, una diferenciación entre la Capital y la Campaña. El Artículo 57 asentaba que *“el régimen económico y administrativo de cada uno de los Partidos de campaña, estará a cargo de una Municipalidad compuesta por un Juez De Paz y cuatro propietarios vecinos del distrito”*.

El Artículo 58 estipuló que el Poder Ejecutivo *“hará interinamente la demarcación de los límites de cada Partido o Municipio y determinará los puntos en que deben establecerse las Municipalidades”*. Además, el Poder Ejecutivo recibiría la propuesta de crear contribuciones Municipales (Artículo 70) y establecía cuáles eran las rentas de las Municipalidades. La Campaña adquiriría potestades administrativas en temas de justicia, policía, instrucción pública, beneficencia, rentas Municipales y para desarrollar el régimen económico (Art. 57). Las Campañas no tenían competencias legislativas, quedando éstas sujetas al control del Poder Ejecutivo Provincial. En este sentido, el Artículo 63 establecía como deberes de las Municipalidades de las campañas: *“Promover y consultar los intereses materiales y morales del Partido, con absoluta prescindencia de los intereses políticos”*. Como se puede ver, aquí está vigente la

definición de Alberdi que separaba la actividad política de la administrativa, quedando ésta última para los Municipios y la primera para la provincia.

La Campaña era administrada por un Juez de Paz nombrado por la provincia a partir de una terna Municipal (Art. 61) y por cuatro vecinos con capital económico a los que la Ley otorgaba funciones similares a las comisiones.

Esta norma tendría consecuencias sobre la estructuración de los poderes locales al adecuar el Municipio a la Constitución de 1854, separando las figuras de seguridad pública y de administración de justicia. La Ley 35, en el Artículo 49 estableció que los alcaldes y los tenientes de barrio ejercerían las funciones de policía Municipal. A partir de la Ley 35 además, la Comisión de Seguridad Municipal y según el mencionado Artículo 27 se abocaría de *"la organización y arreglo del cuerpo de serenos para hacer observar el buen orden en las horas de descanso nocturno"*.

Cap. III- 4- Ley de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires Nº 467 de 1865

En el año 1865 por iniciativa provincial se proyectó una reforma del régimen Municipal que vamos a comentar a continuación. La Ley llevó la firma de Mariano Acosta, Estanislao del Campo, Mariano Saavedra y Pablo Cárdenas. Tal cual afirma su nombre, esta Ley tenía como objetivo establecer el funcionamiento de la Municipalidad de Buenos Aires. Esta característica la hacía diferente de la Ley 35 que delimitaba además, las competencias de la campaña en toda la provincia.

La norma en el Artículo 1º estableció que “*La Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires se compondrá de doce Municipales y un presidente*”. La ciudad se dividía en doce secciones formada cada una por un Juzgado de Paz, correspondiendo un Municipal y dos suplentes por sección que duraban dos años. La Municipalidad tenía un Concejo de Gobierno (Art. 14) con un presidente nombrado por el Poder Ejecutivo (Art. 9) y cuatro Municipales.

Las atribuciones de la Municipalidad se distribuían en cinco reparticiones cuyas competencias eran similares a la Ley 35 (Seguridad, Higiene, Educación, Obras Públicas y Hacienda).

Los recursos de la Municipalidad eran las fincas y establecimientos, los terrenos públicos, dos terceras partes del producto de la lotería y el 10 por ciento de la contribución directa, la patente de los rodados que transitaban la ciudad, el derecho al abasto, impuesto a serenos, alumbrado, mercados y plazas exteriores.

Cap. III- 5- El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873

Esta Constitución adquiere suma importancia ya que en ella se va perfilando el esquema político provincial y el régimen Municipal que será similar al actual. Esta norma dará auspicio a la Constitución de 1889, matriz política a partir de la cual se traza la Constitución de 1934 que define gran parte de las funciones Municipales existentes en la actualidad.

Luego de la batalla de Pavón, los grupos de poder de Buenos Aires resolvieron militarmente su supremacía sobre la Confederación, dando inicio a la consolidación de un gobierno nacional central bajo el control porteño de las provincias. Mitre asumió la gobernación en 1860 y luego la presidencia del país. En el año 1861, Mariano Saavedra sería Gobernador hasta la Asunción posterior de Adolfo Alsina en 1866 y de Emilio Castro en 1868. El sistema político, desarticulados los caudillos y dirigentes con programas de reforma social y política ligados al mercado interno, dio a la oligarquía la posibilidad de avanzar en el modelo institucional auspiciado desde el texto de la Constitución del año 1853. A partir de Caseros, pero particularmente tras la batalla de Pavón y la Guerra del Paraguay, se afianzaría el modelo agro exportador dependiente y de monocultivo con hegemonía de la burguesía comercial y ganadera porteña vinculada a Inglaterra. El Estado Provincial, consolidados en el mando los grupos de poder económico agro exportadores y comerciales, avanzó sobre el territorio fundando pueblos, estableciendo los Partidos y distribuyendo las tierras en subastas y acuerdos con los militares participantes de las campañas. El régimen Municipal bonaerense nació bajo este esquema político.

Como parte del europeísmo de los grupos dirigentes de la provincia, se avanzó en el desarrollo del paquete de medidas para vincular al país con Inglaterra y con este fin se declaró la apertura comercial, la igualdad de derechos del extranjero y la promoción de la inmigración de personas y capitales.⁷² En este marco, el gobierno de la provincia avanzó en la institucionalización de las nuevas y crecientes competencias adquiridas, muchas de ellas, anteriormente en manos de los Cabildos.

En el año 1868, Sarmiento llegó a la presidencia y en la provincia tomaría la gobernación en el año 1872, Mariano Acosta, dando auspicio a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires del año 1873 que vamos a comentar más adelante.

72 Ciappina, Carlos María (2004), "Provincia de Buenos Aires Tipos de Estado-Articulación entre Estado y Sociedad", Centro de documentación del IPAP.

5- A) Reformas a nivel provincial

Reformas electorales en la provincia

La Constitución del año 1873 estableció que: *“El territorio poblado de la provincia se dividía en tantos distritos electorales cuantos sean los juzgados de Paz”*. Para la elección debería servir de base el registro electoral de cada distrito que se hacía por inscripción directa a domicilio, por comisiones empadronadoras nombradas por las Municipalidades respectivas, y donde no hubiese éstas, por los jueces de Paz.

Para la postulación de los cargos de Diputados y Senadores ya no era condición tener una renta o ingreso. Los primeros duraban 2 años y los segundos permanecían en sus cargos 3 años. La Ley establecía un régimen de incompatibilidades del empleado público para estos cargos.

La provincia a través de la Legislatura, estableció los Juzgados de Paz en toda la Provincia teniendo en consideración la extensión territorial de cada distrito y su población. La posibilidad de alcanzar este cargo recaía en ciudadanos mayores de veinticinco años, “contribuyentes” y con residencia de dos años en el distrito en que debían desempeñar sus funciones.

Competencia de la Legislatura Provincial sobre los Municipios

De manera similar a la Ley Provincial del año 1854, esta Constitución sostenía que correspondía al Poder Legislativo: *“Establecer los impuestos y contribuciones necesarios para los gastos de servicio público, debiendo estas cargas ser uniformes en toda la Provincia”* (Art. 98 Inciso 1) y *“Fijar las divisiones territoriales para la mejor administración”* (Art. 98 Inciso 5).

Esta Constitución introducía en el Art. 98 Inciso 10, una cláusula acerca de la responsabilidad de la provincia acerca del régimen Municipal en cuestiones de recaudación. A partir de aquí es que correspondía a la Legislatura: *“Dictar Leyes estableciendo los medios de hacer efectivas las responsabilidades de todos los recaudadores de rentas y tesoreros de la Provincia y sus Municipios”*.

Educación Pública

La Ley introdujo un apartado sobre la cuestión educativa que marcó el avance del gobierno provincial sobre esta competencia, que en otra época, era establecida por los gobiernos Municipales. Con este fin el Artículo 205 estableció que: *“La Legislatura dictará las leyes necesarias para establecer y organizar un sistema de Educación Común; y organizará asimismo la instrucción secundaria y superior, y sostendrá las Universidades, colegios e institutos destinados a dispensarlas”*.

La mención a la Universidad se relacionó directamente con la Universidad de Buenos Aires que fue fundada en el año 1821 y que permaneció bajo la órbita de la provincia hasta el año 1880 que pasó, junto a la de Córdoba, al ámbito del Estado Nacional⁷³.

En el año 1873 apareció la Ley Común de Educación y el Concejo General de Educación (Artículo 206 Inciso 2 de la Constitución de la Provincia de 1873); se crearon la figura del Director General de Escuelas (Artículo 206 Inciso 3 C. P. 1873) y de los Concejos Escolares.

Según el Artículo 206 Inciso 5 y en lo que respecta a las Municipalidades, la Ley estableció que: *“La Administración local y el gobierno inmediato de las escuelas comunes estarán a cargo de Concejos electivos de vecinos en cada parroquia de la Capital y en cada Municipio del resto de la Provincia”*.

5- B) Reformas a nivel Municipal

La Constitución introdujo una Sección VI “Del Régimen Municipal”. Según el Artículo 199 el territorio de la Provincia: *“Se dividirá en distritos para su administración interior que estará a cargo de Municipalidades, cuyos miembros durarán dos años en sus funciones, renovándose en la forma establecida para los Diputados, y serán nombrados pública y directamente, el último domingo de noviembre”*.

La ciudad de Buenos Aires formaba un distrito según lo establecía el Artículo 200. Cada una de las catorce parroquias elegía un Concejo para su propio gobierno de barrio. Asimismo, se formaba un Concejo central, compuesto por delegados de los Concejos parroquiales, cuya función era tener a su cargo los asuntos generales del Municipio.

Una Ley orgánica debería establecer: *“Las atribuciones, responsabilidades y poderes de los Concejos parroquiales y del Concejo central, confiriendo a los cuerpos parroquiales las facultades y atribuciones necesarias para que ellos tengan existencia propia y puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”*.

Según el Artículo 201 y en consonancia con el esquema Municipal “autárquico” del sistema político bonaerense de la Constitución del año 1854, la Legislatura determinaría: *“Las condiciones, la extensión y distribución del Régimen Municipal en los demás distritos de la Provincia, ajustándose, en cuanto sea posible, a los principios consignados en el Artículo anterior”*.

La Constitución declaraba que en cada Municipalidad debería conformarse un departamento “Ejecutivo” y otro “Deliberativo” y cuyo número de sus miembros se establecía en relación a la población de los distritos.

⁷³ Del Bello (2007), *La Universidad Privada Argentina*. Ed. Del Zorzal. Buenos Aires, Argentina. P 24.

Para ser elector y en consonancia con el esquema político restrictivo del año 1854, se fijaron límites en función de los ingresos. A diferencia del modelo anterior, esta pauta no corrió para todos los electores, sino solamente para los extranjeros. Con este fin, el Artículo 201 Inciso 3 y entre otras cuestiones, estableció como requisito *“que paguen impuesto directo y sepan leer.”*

El derecho a ser candidato al gobierno local era para: *“Los ciudadanos mayores de treinta años vecinos del distrito, con seis meses de domicilio anterior a la elección, que sepan leer y escribir, y si son extranjeros, que además de estas condiciones, paguen contribución directa, o en su defecto tengan un capital de cien mil pesos, o ejerzan una profesión liberal”.*

El Artículo 202 establecía entre las atribuciones inherentes al Régimen Municipal las siguientes competencias:

1. *Juzgar de la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros y convocar a los electores del distrito para llenar las vacantes de aquéllos.*
2. *Juzgar igualmente de la validez o nulidad de las elecciones de jueces de Paz y convocar a los electores del distrito para dichas elecciones en los períodos legales.*
3. *Nombrar los funcionarios Municipales.*
4. *Tener a su cargo la policía de seguridad, ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia, los asilos de inmigrantes que sostenga el Estado, las cárceles y la viabilidad.*
5. *Hacer, en cuanto no se opongan las Leyes nacionales, el enrolamiento; resolver sobre las excepciones y entregar los contingentes a los funcionarios del Poder Ejecutivo.*
6. *Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlos. Administrar los bienes raíces Municipales, con facultad de enajenar tanto éstos como separadamente los diversos ramos de las rentas del año corriente; examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido.*
7. *Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones.*
8. *Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado, las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente.*

Como se puede ver, el gobierno Municipal adquirió amplias competencias que en muchos casos, ya no posee en la actualidad, como es el tema del enrolamiento de tropas. Para garantizar el ejercicio de estas funciones le fue otorgada la potestad para la elegir a sus miembros, para sancionar ordenanzas o para desarrollar una policía de seguridad.

La potestad “legislativa” y más allá de la posibilidad de dictar ordenanzas, quedó circunscripta al esquema de las atribuciones delegadas, que por ejemplo y en el caso presupuestario o de división territorial, estaban en gran parte circunscritas a las decisiones de la provincia.

El Artículo 203 sostenía que las atribuciones Municipales deberían reglarse por pautas establecidas por la provincia que las obligaba a: *“Dar publicidad por la prensa a todos sus actos”* y *“A convocar las elecciones con anticipación”*.

El presupuesto general de la provincia era establecido por la Legislatura, sin que ello impidiera a que los Municipios cobrarán tasas e impuestos. La posibilidad de modificar el monto de alguno de estos dos conceptos debería contar con el previo acuerdo de los “contribuyentes mayores”, tal cual lo expresó el Artículo 203 en su Inciso 3.

Entre los alcances de las competencias delegadas a los Municipios por la provincia se establecieron límites a la facultad del gobierno local de endeudarse. La norma sostenía que la posibilidad de contraer empréstitos por fuera del Estado provincial y de enajenar o gravar los edificios Municipales, debería ser autorizado por la Legislatura de la Provincia con el acuerdo de los “mayores contribuyentes”. Estos grupos de poder tenían competencias en el desarrollo de las obras públicas, ya que el Artículo 203 Inciso 7 estableció que: *“Siempre que hubiere de construirse una obra Municipal de cualquier género que fuere, con tal que hubieren de invertirse fondos del común, la Municipalidad nombrará una comisión de propietarios del distrito o de la ciudad, para que la desempeñe y dirija, bajo cuenta y razón de todos los gastos y empleo de fondos que se consagraren a ella”*.

La Ley estableció, además, que las obras públicas deberían sacarse siempre a licitación y que los miembros Municipales eran directamente responsables de sus actos en el ejercicio de sus funciones. Diversas normas hasta el día de la fecha, continuaron con este esquema que fijó responsabilidades en los funcionarios públicos en su actuación en la gestión de gobierno.

La Ley introdujo la figura de “destitución” por mala conducta o despilfarro del personal Municipal. La solicitud de dicho mecanismo podría: *“Ser hecha por diez vecinos del Municipio, mayores de veintidós años y presentada ante el juez del Crimen de primera instancia del departamento a que perteneciese el acusado”*.

Cap. III- 6- Ley Orgánica de las Municipalidades N° 1079 de 1876

En el año 1874, Avellaneda es designado presidente del país. Un año después asumió el mando de la gobernación Carlos Casares, que a su vez y en el año 1878 dejó su lugar a la figura de Carlos Tejedor.

Esta norma continuó la tradición institucional que se introduce en 1854 y que estableció claramente que eran facultades de la provincia la posibilidad de organizar el sistema Municipal a través de Leyes Orgánicas o similares. Asimismo, gran parte de las decisiones que podían desenvolver los Municipios hacían referencia a la temática local, dejando la planificación de muchos asuntos en manos de la provincia. Como pudimos ver, estas definiciones estaban desarrolladas en la Constitución del año 1873, a la que la Ley 1079 se ajusta.

Esta norma fue sancionada durante el gobierno de Carlos Casares que puso su firma junto a la de Aristóbulo de Valle. Dicha Ley es extensa y reglamentarista, superando ampliamente los 75 Artículos de la Ley 35 con una estructura de 149 Artículos. Desarrolló ampliamente la cuestión electoral (Capítulo III, De la elección. Art. 16 - 35) las facultades de los Concejos (Capítulo IV. Art. 37-45), la estructura del Departamento Ejecutivo (Art. 46- 57), las atribuciones del Concejo Central (Art. 72- 85) y la Constitución de las Municipalidades (Art. 86 – 97).

Según lo estableció el Artículo 1º y 2º, la ciudad de Buenos Aires formaría un sólo distrito Municipal administrado por un Concejo Central con la función de la administración general y de “tantos Concejos Parroquiales cuanto sea el número de parroquias” y cuya tarea era la de resolver los servicios locales de los barrios.

Por fuera de la Capital cada Partido formaría una Municipalidad (Art. 86).

El Título I organizó la Municipalidad de la capital (Art. 1 – 85) y el Título II, las demás Municipalidades (Art. 86 – 149).

6- I) La Municipalidad de la Capital

Los Concejos Parroquiales se componían de 12 miembros en Catedral al norte, Catedral al sud, San Miguel, San Nicolás, Socorro, Piedad, Montserrat, Concepción y Balvanera. Se componían de 8 en San Telmo, Pilar, San Juan Evangelista, Barracas al norte y San Cristóbal. El Artículo 4, introducía una cláusula que ataba la composición de los Concejos a la cantidad de habitantes que variaba entre 1.000 a 10.000 habitantes y de 8 a 20 cargos respectivamente.

La Ley estableció la separación entre el departamento deliberativo y el Ejecutivo (Art. 5) que quedó a cargo de una persona elegida por votación nominal y a simple mayoría (Art. 6). Recordemos que la división de la Municipalidad entre un Poder Ejecutivo y otro Legislativo ya apareció mencionada en la Constitución de 1873.

El departamento deliberativo nombraría a su presidente, a su personal y a sus Secretarías correspondientes.

Los consejeros eran elegidos por el método “popular y directo” a través de la acción de los vecinos (Art. 17), duraban 2 años y funcionarían en base a la mayoría absoluta. Los requisitos para ser electores y elegibles eran los mismos ya mencionados en la Ley provincial de 1873.

En dicha norma se establecen las funciones de cada una de las áreas a través de una extensa descripción de las competencias que tenía el Departamento Deliberativo y el Ejecutivo.

El Departamento Deliberativo tenía facultades para dictar todas las disposiciones de carácter local cuyo “objeto sea el gobierno y dirección de los intereses propios de los barrios”. Dichas competencias eran desarrolladas en las siguientes atribuciones:

- 1- *Establecer casas de corrección y trabajo.*
- 2- *Adoptar las medidas y precauciones tendientes a impedir incendios o derrumbes.*
- 3- *Garantir la exactitud de las pesas y medidas, haciendo efectiva la reglamentación que para el efecto haya dado el Concejo central.*
- 4- *Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que el Concejo dictare sobre construcción de templos, teatros u otros establecimientos destinados a reuniones públicas.*
- 5- *Nombrar los alcaldes y tenientes de barrio.*
- 6- *Aumentar la policía de la parroquia con sus propios fondos, sin perjuicio de la dirección general que corresponde al Concejo central.*
- 7- *Dictar medidas preventivas y de represión sobre crueldad con los animales, vagancia, mendicidad y prostitución.*
- 8- *Reglamentar las casas de baile, de juego permitido y en general de todas las que puedan dar ocasión a escándalo o a desórdenes, acordando los permisos para su establecimiento, determinando las condiciones y reglas a que deben sujetarse y pudiendo mandarlas cesar en caso de inobservancia de su reglamento o cuando resultasen manifiestamente perjudiciales.*
- 9- *Dictar las medidas necesarias para la desinfección del aire, de las aguas, de las habitaciones y de los establecimientos industriales.*
- 10- *Propagar la vacuna y hacerla obligatoria.*
- 11- *Proponer al Concejo central las disposiciones que no sean de su resorte para garantizar la salud pública.*
- 12- *Contribuir al desarrollo de la educación común en la parroquia en la forma que determina la Ley general de la materia.*
- 13- *Establecer y dirigir las escuelas profesionales que costee la parroquia.*
- 14- *Auxiliar a los jóvenes pobres que puedan colocarse en establecimientos fabriles o industriales, para procurarles el conocimiento o ejercicio de arte u oficio.*
- 15- *Sostener asilos para pobres imposibilitados de trabajar, a fin de impedir el ejercicio público de la mendicidad, dictando al efecto las disposiciones conducentes.*
- 16- *Prohibir la venta o la exposición de escritos y dibujos obscenos e inmorales.*
- 17- *Disponer todas las obras públicas que hayan de ejecutarse con fondos del Concejo parroquial, ya sean requeridas por la salubridad o para la comodidad u ornato de la parroquia, y proveer a su conservación.*
- 18- *Abrir, agrandar, empedar y conservar las calles, plazas, parques y paseos públicos, de acuerdo con las delineaciones y las reglas que para el efecto haya fijado el Concejo central.*
- 19- *Determinar la construcción y reparación de caminos puentes y calzadas, sujetándose a los niveles que a tal efecto se fijen por quien corresponda.*

- 20- *Proveer a la conservación y mejora de los edificios y monumentos públicos. Fijar las contribuciones con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y establecer las reglas de su percepción.*
- 21- *Fijar las contribuciones con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y establecer las reglas de su ejecución.*
- 22- *Fijar el alquiler de las propiedades raíces Municipales de la parroquia.*
- 23- *Decidir las condiciones de la enajenación de los bienes o valores de la propiedad de la parroquia con su ejecución a lo dispuesto en el Inciso 6º del Artículo 202 de la Constitución.*
- 24- *Votar anualmente el presupuesto de la parroquia y los recursos para costearlo.*
- 25- *Distribuir las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales que aquella le haya designado y cuya percepción se le encomiende.*
- 26- *Practicar el enrolamiento de la guardia nacional de acuerdo con la Ley de la materia y con las instrucciones del Poder Ejecutivo de la provincia.*

Como se puede observar, el Departamento, pero principalmente el Concejo Central, adquirirían gran parte de las facultades del Concejo de Gobierno y de las antiguas comisiones de la Ley 35. La nueva división de poderes estableció una separación y una reglamentación más extensa que la Ley Municipal del año 1854.

Entre las potestades no delegadas por la provincia al Departamento parroquial podemos ver cómo se mantiene la planificación del sistema financiero que fue establecido en el Inciso 25 y que dio a la Legislatura Provincial la autoridad para fijar las contribuciones Municipales. A su vez, al Departamento Deliberante le correspondía el examen, aprobación y publicación de las cuentas de la administración parroquial (Art. 139).

La Ley en el Artículo 41 estableció como impuestos y rentas de los Concejos parroquiales:

- 1- *El impuesto de alumbrado, sin perjuicio de las contratas celebradas con anterioridad a esta Ley.*
- 2- *El de visita anual de pesas y medidas.*
- 3- *El de estación de carruajes en las plazas y parajes públicos designados al efecto.*
- 4- *El 50 por ciento de la contribución directa.*
- 5- *El impuesto de venta de licores y naipes que cada Concejo podrá fijar y cobrar en su parroquia.*
- 6- *La patente sobre perros.*
- 7- *El impuesto sobre mejora y conservación de calles.*
- 8- *Las patentes de billares, canchas de pelota, juegos de boleo y circos.*
- 9- *El auxilio para reparaciones de las calles con que el Concejo central pueda contribuir.*
- 10- *Las multas que el Concejo parroquial imponga por infracción de sus ordenanzas y reglamentos.*
- 11- *El impuesto sobre avisos y carteles.*

La Ley instauró la obligación del Departamento parroquial de sancionar ordenanzas de rentas y presupuestos. En consonancia con la Constitución del año 1873, el Artículo 51 estableció que: *“La dirección de toda obra en que deba invertirse fondos en común, será confiada a una comisión de propietarios de la parroquia, la que*

administrará bajo cuenta y comisión". El Artículo 69 le dio a esta comisión la facultad para "desempeñar y dirigir" la obra pública.

La norma introdujo una Sección Segunda "Del Departamento Ejecutivo". Dicho Departamento funcionaba en cada parroquia y tenía como función administrar y dar cumplimiento a las ordenanzas e intereses parroquiales o locales de las Municipalidades. El Departamento reglamentaba el cumplimiento de las ordenanzas del Concejo. Dicho ámbito tenía como auxiliares (Art. 55) a las comisiones de vecinos, al comisario agente superior de policía, a los alcaldes y a los tenientes de barrio. Las resoluciones que dictaba el encargado del Departamento eran refrendadas por sus secretarios (Art. 56). Los Concejos parroquiales deberían llevar el registro del estado civil (Art. 58) y el registro de la vecindad (Art. 59).

El capítulo V desarrolló las funciones del Concejo Central, formado por 28 miembros que eran elegidos por los Concejos parroquiales (Art. 73) y que duraban 2 años (Art. 80). El Concejo estaba dividido en un Departamento Deliberativo y otro Ejecutivo (Art. 72). No se podía poseer el cargo de Consejero parroquial y central a la vez. Asimismo, la Ley estableció un régimen de incompatibilidades más amplio.

Las funciones del Concejo Central eran las siguientes (Art. 83):

- 1- *Decidir todo lo relativo a la administración económica de las cárceles y penitenciarias sin alterar el régimen y servicio de la seguridad de los presos cuya adopción corresponde a la autoridad judicial.
En la capital y en los pueblos cabeza de los departamentos judiciales de la campaña la custodia de los presos en las cárceles y hospitales será hecha por destacamentos sostenidos por el Poder Ejecutivo de la Provincia.*
- 2- *La reglamentación para garantir la exactitud de los pesos y medidas, así como para la construcción de los teatros y demás casas de diversión.*
- 3- *Dictar disposiciones para que se consulten la higiene y la seguridad pública en la construcción de templos, teatros u otros establecimientos destinados a reuniones públicas.*
- 4- *La reglamentación de los establecimientos o industrias clasificados incómodos o insalubres, pudiendo ordenar su remoción, de acuerdo con la Ley.*
- 5- *Dictar las ordenanzas convenientes para evitar el expendio y consumo de sustancias alimenticias que por su calidad o condición sean perjudiciales para la salud.*
- 6- *La conservación y reglamentación de los cementerios y de las inhumaciones y exhumaciones de cadáveres.*
- 7- *Disponer sobre todo lo que se relacione con las obras públicas de interés general del Municipio y proveer a su conservación.*
- 8- *Determinar la altura de los edificios y dictar las reglas para la delineación de la ciudad, el ensanche y apertura de las calles, haciendo levantar los planos que fuesen necesarios por personas competentes.*
- 9- *Autorizar o impedir con arreglo a las Leyes generales, el establecimiento de usinas de gas, aguas corrientes o cualquier otro servicio que deba abrazar dos o más parroquias.*
- 10- *Autorizar o impedir con arreglo a las Leyes generales, el establecimiento de toda vía pública de raíl para ferrocarriles de sangre; pero el permiso y la autorización no podrán exceder ningún caso veinte años.*
- 11- *Dictar las ordenanzas necesarias para reglamentar el servicio domestico.*

- 12- *Fijar la dirección, la pendiente y los cruzamientos de los caminos de hierro, imponer a las compañías el establecimiento de enrejados de pasos en las calles, de señales en los pasos a nivel de drenajes y de acueductos para las aguas y si el camino de hierro sigue una calle, de colocar la vía al nivel de piso. A falta de enrejados y pasos, la compañía responderá por todos los perjuicios e intereses en caso de accidente según las Leyes generales. El Concejo tendrá derecho en todo caso para hacer pasar a una calle o un conducto cualquiera por arriba o por debajo de la vía bajo la condición de poner la vía en buen estado de servicio. En todos estos trabajos deberá observarse lo que dispone el Reglamento general de Ferrocarriles.*
- 13- *Decidir sobre todo lo que se refiere al establecimiento y percepción de las rentas e impuestos que le correspondan y a su inversión en los objetos y servicios a que deban ser aplicados.*
- 14- *Resolver toda cuestión de competencia entre Concejos parroquiales.*
- 15- *Tener a su cargo los asilos de inmigrantes que sostenga el Estado.*
- 16- *Vigilar para que el enrolamiento de la guardia nacional se haga de acuerdo con la Ley de la materia y las instrucciones del Poder Ejecutivo en la provincia.*
- 17- *Dar publicidad a todos sus actos, reseñándolos en una memoria anual, en la que hará constar detalladamente la percepción en inversión de sus rentas.*
- 18- *Obligar en la tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura haya impuesto al distrito para necesidades generales de la provincia.*
- 19- *Establecer los impuestos necesarios para llenar el presupuesto de gastos en forma prescripta en los Artículos 43, 44 y 45 de esta Ley.*
- 20- *Organizar y dirigir el servicio de policía de seguridad en la ciudad de Buenos Aires, dictando disposiciones que a la vez que le conserven esa dirección, acuerden a los otros poderes de la provincia y a los Concejos parroquiales, la facultad de exigir de los empleados al servicio del Concejo en ese ramo, la necesaria cooperación para el cumplimiento de las resoluciones que le sean privativas. Los empleados superiores de esa repartición deberán ser ciudadanos y serán nombrados por el Concejo deliberativo a propuesta del Departamento Ejecutivo, pudiendo ser separados por este.*

El Artículo 84 estableció que los recursos del Concejo Central eran los siguientes:

- 1- *El impuesto de abasto.*
- 2- *El de extracción de arena, resaca y cascajo.*
- 3- *El derecho de piso de los mercados de frutos del país.*
- 4- *El impuesto y arrendamiento de los mercados de basto.*
- 5- *El de limpieza o sea de extracción de basura y barrido.*
- 6- *Los alquileres y arrendamientos de las propiedades Municipales, a menos que pertenezcan a los Concejos parroquiales por haberlos adquirido a título gratuito u oneroso.*
- 7- *El impuesto sobre los cafés cantantes.*
- 8- *El producto de las chapas de numeración.*
- 9- *Las patentes sobre rodados y tranvías.*
- 10- *El impuesto de contraste.*
- 11- *El de delineación en los casos de nueva edificación o de renovación o refacción del frente de los edificios ya construidos.*
- 12- *El producto de cementerios y hospitales.*
- 13- *Las patentes sobre mercados y particulares.*
- 14- *Las multas que en Concejo central establezca por la infracción de las ordenanzas policiales o Municipales que dicte.*

Como se puede observar, el Concejo Central adquirió potestades legislativas amplias en relación a los Departamentos de las parroquias que tenían facultades más bien del tipo administrativas. Estas capacidades, tal cual lo estableció la Constitución Provincial, eran delegadas y fueron definidas previamente por el orden superior de gobierno.

6- II) Municipalidades

El Título II organizó el funcionamiento de las “demás Municipalidades”. El Artículo 86 estableció que cada Partido formaría un distrito Municipal. Los Partidos con varios grupos de más de mil personas tomarían la forma del gobierno de la ciudad con la respectiva división de poderes. El punto de partida para desarrollar la organización política tenía que pasar por aprobar una ordenanza por parte de la Legislatura.

Los Partidos de menos de mil personas dependerían directamente del Poder Ejecutivo de la Provincia. La cantidad de habitantes definiría el número de miembros de las Municipalidades que iban de 8 a 20 entre los 10 mil y 30 mil pobladores. Estos cargos eran elegidos de la misma manera que en la ciudad.

A las Municipalidades les correspondía: “*El gobierno y dirección de los intereses exclusivamente locales*” (Art. 93). No podían establecer los mismos impuestos que la Legislatura de la Provincia que estaba facultada para asignar los gravámenes locales (Art. 125). La supresión o agregación de un Municipio debería ser aprobado previamente por la Legislatura (Art.131).

Las atribuciones Municipales eran las siguientes:

- 1- *Establecer cárceles, penitenciarias, asilos de correcciones y de menores y casa de trabajo, y decidir sobre todo lo relativo a la administración económica y régimen y servicio de esta últimas.
El régimen y servicio de seguridad de los presos en las cárceles y penitenciarias, corresponde a la autoridad superior judicial del departamento.*
- 2- *Adoptar los medios y precauciones tendentes a evitar las inundaciones, incendios o derrumbes.*
- 3- *La reglamentación conveniente para garantir la exactitud de pesos y medidas.*
- 4- *Intervenir en la construcción de templos y teatros y casas de diversión, así como en los edificios particulares, a fin de garantir la seguridad y condiciones higiénicas que deben reunir.*
- 5- *Organizar y dirigir el servicio de policía de seguridad en el distrito, debiendo cuando fuesen requeridas, prestar su concurso para la ejecución de las medidas que en uso de las facultades Constitucionales que le son propias, dictasen los poderes públicos de la provincia.*
- 6- *Las disposiciones concernientes a la limpieza general del distrito y alumbrado público.*
- 7- *La desinfección del aire, de las aguas y de las habitaciones y la propagación de la vacuna.*
- 8- *La dirección y gobierno de los hospitales, tanto en lo relativo al servicio de los indigentes como al de las personas que deben pagar hospitalidad.*

- 9- *La reglamentación de los establecimientos o industrias clasificados de incómodos e insalubres, pudiendo ordenar su remoción con arreglo a la Ley, el aseo y mejora en los mercados, y conceder radios para su establecimiento. El término para la concesión de radios no podrá en ningún caso pasar de quince años.*
- 10- *Dictar las ordenanzas convenientes para evitar el expendio y consumo de substancias alimenticias que por su calidad o condición sean perjudiciales para la salud.*
- 11- *La conservación y reglamentación de los cementerios y de las inhumaciones y exhumaciones de cadáveres.*
- 12- *La adopción de medida sanitaria para impedir o cortar las epidemias solicitando las que fueran necesarias de cualquier poder o autoridad.*
- 13- *Contribuir al desarrollo de la educación común en las formas que determine la Ley general de la materia y establecer y dirigir las escuelas especiales que costee el Municipio.*
- 14- *Auxiliar a los jóvenes pobres que puedan colocarse en establecimientos fabriles e industriales para procurarles el conocimiento o ejercicio de un arte o industria, y sostener asilos para pobres imposibilitados de trabajar, a fin de impedir el ejercicio público de la mendicidad, dictando al efecto las suposiciones oportunas.*
- 15- *Suprimir los lugares de escándalos y libertinaje dentro del Municipio, las casas de juego y lotería, y prohibir la venta de escritos y dibujos obscenos e inmorales.*
- 16- *Prevenir y reprimir los motines y reuniones tumultuosas en lugares públicos o privados, la crueldad con los animales, la vagancia, la mendicidad y la prostitución.*
- 17- *Reglamentar los teatros y casa de diversión a fin de que no se ofrezcan al público espectáculos que ofendan la moral, perjudiquen las buenas costumbres o tiendan a disminuir el respeto que deben merecer las creencias o instituciones religiosas.*
- 18- *Vigilar los lugares de diversión, impedir la ebriedad, las querellas, las riñas, los combates de perros y gallos, las corridas de toros y en general todo desorden público.*
- 19- *Reglamentar las casas de baile, de juego permitido y en general todas las que puedan dar ocasión a escándalo y desorden, acordando los permisos para su establecimiento, determinando las condiciones y reglas a que deben sujetarse, y pudiendo mandarlas cesar en caso de inobservancia de su reglamento o cuando resultasen manifiestamente perjudiciales.*
- 20- *La formación del padrón de todos los habitantes del distrito con arreglo a lo establecido en los Artículos 58 a 63 de esta Ley.*
- 21- *Las reclamaciones a que diese lugar el empadronamiento serán hechas ante el juez de paz, el que deberá resolver sobre ellas dentro de quince días de presentadas, dando cuenta del resultado a la Municipalidad. Esta guardará una copia del registro entregando otra al juez de paz.*
- 22- *Disponer las obras públicas que haya de ejecutarse con fondos Municipales, ya sean requeridas por la salubridad u ornato del distrito, y proveer a su conservación.*
- 23- *Abrir, agrandar, reedificar, empedrar y conservar las calles, plazas, parques y paseos públicos, y dictar las reglas para las delineaciones, previo levantamiento de los planos por personas competentes.*
- 24- *Determinar la construcción y reparación de caminos, puentes, desagües y calzadas, estableciendo reglas generales para ello.*
- 25- *Reglamentar todo lo referente a las propiedades ribereñas y de los Municipios medianeros, de acuerdo en todo con las disposiciones del Código Civil.*
- 26- *Proveer a la mejora y conservación de los edificios y monumentos públicos.*
- 27- *Autorizar el establecimiento de usinas de gas y de aguas corrientes, y autorizar igualmente con arreglo a las Leyes generales, el establecimiento en toda la vía pública de rails para ferrocarriles de sangre; pero este permiso o autorización no podrá exceder en ningún caso de 20 años.*

- 28- *Autorizar el establecimiento de caminos de hierro, de interés local y particular, fijar la dirección, las pendientes y cruzamientos, imponer a las compañías la colocación de enrejados, de pasos en las calles, de señales en los pasos a nivel de drenaje, y acueductos para las aguas, y si el camino sigue una calle, de colocar la vía al nivel del piso, todo con arreglo a la Ley general de ferrocarriles. (...)*
- 29- *Tener a su cargo los asilos de inmigrantes que sostenga el Estado.*
- 30- *Dirigir las escuelas que costee con fondos Municipales.*
- 31- *Verificar el enrolamiento de la guardia nacional de acuerdo con la Ley de la materia; entender y resolver sobre las excepciones y designar los contingentes de conformidad a las instrucciones que reciban del Poder Ejecutivo en la provincia y en la forma establecida en el Inciso 26 del Artículo 38.*
- 32- *Fijar las contribuciones Municipales y establecer las reglas de su percepción de conformidad a lo prescripto en los Artículos 42, 43, 44, 45, 65 y 66 de esta Ley.*
- 33- *Fijar el alquiler o arrendamiento de sus propiedades.*
- 34- *Decidir la forma y condición de la enajenación de bienes o valores de propiedad Municipal de acuerdo con lo establecido en la Constitución.*
- 35- *Votar anualmente su presupuesto de gastos y los recursos para costearlos en el modo y forma establecido en los Artículos 44 y 45 de esta Ley.*
- 36- *Distribuir, recaudar y oblar en la tesorería de la provincia las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para sus necesidades generales.*
- 37- *Nombrar los alcaldes de cuartel y tenientes de barrio.*
- 38- *Establecer tablados y corrales para verificar la legitimidad de la adquisición de los animales que se maten en el distrito.*

Como se puede observar, las funciones Municipales tienen que ver en general, con la administración de amplios ámbitos del espacio local, como por ejemplo, los temas de limpieza, de conservación, de uso del suelo, de educación y de seguridad. Las Municipalidades contaban con presupuesto propio asignado previamente y con las facultades para reglamentar muchas competencias. Algunas tenían relación con temas concernientes al uso del suelo o a cuestiones de distribución y ordenamiento del espacio público.

El Artículo 95 estableció que eran “rentas e impuestos” Municipales el impuesto de alumbrado, el de abasto, el 50% de la contribución directa, el de contraste, el de visita anual de pesas y medidas, el de patentes sobre rodados y juegos, el de patentes sobre perros, el impuestos a la limpieza, a la seguridad, a la extracción de arena y cascajo, a la venta de licores y naipes, a la conservación de caminos, a la nueva edificación, al mercado de abasto y el derecho de piso en mercados, a las licencias para cazar, a las chapas de numeración, al impuesto por falta de veredas, al producto de cementerios y hospitales, a la estación de carruajes, al de los hoteles y lavaderos, al alquiler o venta de edificios Municipales, a las multas policiales y a las multas del Código Rural.

Esta Ley, en consonancia con la Constitución de 1873, introdujo el derecho a la destitución de funcionarios Municipales: “*Por mala conducta o despilfarro notorio de*

los fondos Municipales” (Art. 110). La solicitud debería ser hecha por 10 vecinos del Municipio mayores de 22 años (Art. 111).

Los centros de población de menos de mil habitantes eran organizados en el Capítulo V. Como comentamos anteriormente, estos centros de población dependían de la provincia que nombraba una Junta de 5 miembros “vecinos propietarios” que duraban un año (Art. 117). Tenían las funciones administrativas y policiales que se encontraban encargadas al Juez de Paz. Asimismo, estaban facultados para intervenir en las obras públicas, podían vender o donar tierras Municipales y tenían competencias para organizar los gastos locales. Funcionaban con un presidente y en base al quórum de tres de sus integrantes.

Cap. III- 7- Ley Orgánica de las Municipalidades Nº 1810 de 1886

Para la fecha de sanción de esta Ley, el sistema político argentino entró en un proceso de conformación de sus rasgos sobresalientes a partir de los cuales ingresó al siglo XX. El Estado nacional, se solidificó afianzando sus principales estructuras de funcionamiento administrativo y bajo este esquema, las provincias y las Municipalidades fueron desarrollando su perfil y sus competencias específicas relacionadas a los sucesos y leyes anteriormente mencionados.

Podemos observar que el esquema político Municipal sigue haciendo clara mención al ámbito local como lugar legítimo para el ejercicio del poder en temas administrativos. En términos políticos, continuó dependiendo directamente de la provincia, por ejemplo, en los temas de creación de Municipios o en las cuestiones concernientes al establecimiento de nuevos tributos para lo cual, las Municipalidades tenían que atender el esquema impuesto de la provincia.

En 1880 Julio A. Roca llegó a la presidencia y pasarían una seguidilla de Gobernadores que irían de José M. Moreno, José María Bustillo, Juan José Romero a Dardo Rocha que asumió en el año 1881. El orden político nacional se fue consolidando hacia 1880 y junto a él se definió la estructura territorial de las provincias y los gobiernos locales. En este contexto, el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, fue declarado capital del país en 1880. Para resolver de manera definitiva el problema de la capitalización de la República fue necesario dotar a la provincia de Buenos Aires de una ciudad asiento de las autoridades y capital de la misma. Con dicho objetivo, Dardo Rocha en el año 1882 elevó un mensaje a la Legislatura con un proyecto en el que se declaraba capital de Buenos Aires al Municipio de Ensenada y posteriormente, el 1º de mayo de 1882, dictó una Ley ordenando la fundación de la ciudad de "La Plata".

Este período se correspondió con la derrota de los caudillos del Interior encolumnados tras las figuras de Felipe Varela y de López Jordán, lo cual permitió a los políticos de la provincia de Buenos Aires avanzar con su programa de gobierno.

Luego de Carlos Tejedor y durante el mismo año, serían Gobernadores, José M. Moreno, José María Bustillo y Juan José Romero, que dio auspicio a la llegada de Dardo Rocha en el año 1881. Durante el mandato de este último, se continuarían las obras del FFCC Oeste hasta el Partido de 9 de Julio. En el año 1886, asumió la presidencia Juárez Celman y la gobernación Carlos D' Amico.

Ley 1810 de 1886

Esta Ley se sancionó en el año 1886 y llevó la firma de Adolfo González Chaves, Alberto Ugarte, Diego J. Arana, Neptalí Carranza, Nicolás Achaval y Carlos D` Amico.

El Artículo 1º de la Ley 1810 estableció que: *“La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los Partidos en que esté dividida la provincia, estará a cargo de una Municipalidad, cuyos miembros durarán dos años en sus funciones, y serán nombrados por elección directa, el último domingo de noviembre”.*

Cada Partido formaría un distrito Municipal en cuyo lugar se constituiría un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo, continuando con la división de la Ley de 1876. El Departamento Ejecutivo estaba a cargo de una sola persona con la figura existente hasta la actualidad del “Intendente” (Art.2), que era elegido por los Municipales en las localidades de más de tres mil habitantes y por el Poder Ejecutivo Provincial en las Municipalidades de menos de esa cifra. Duraba un año y podía ser reelecto. Lo acompañaban una comisión de vecinos, el comisario, los alcaldes y tenientes de barrio y el resto de los empleados (Art. 63). Tenía competencias similares al Departamento Ejecutivo de la Ley de 1876. Obtenía un sueldo solamente en los Municipios de más de 25 mil habitantes (Art. 70).

Las Municipalidades se compondrían de cuatro miembros en los distritos de población urbana de menos de tres mil personas y en las localidades que superaban esa cifra se sumaría un miembro cada mil habitantes (Art. 13).

Para ser electores, los ciudadanos se inscribirían previamente en un Registro Cívico Provincial. Los extranjeros tendrían ese derecho si eran mayores de 22 años, sabían leer y escribir y si eran propietarios de bienes raíces en el Municipio (Art. 16). Estaban imposibilitados de votar los deudores, los quebrados, los condenados por delitos, los procesados y los empleados de policía. Para ser candidato, por su parte, era requisito tener más de 25 años, saber leer y escribir y en el caso de los extranjeros empadronados, tener treinta años, saber leer y escribir y pagar una contribución territorial o tener una profesión liberal (Art. 24).

La Ley estableció un régimen de incompatibilidades en relación al entrecruzamiento de cargos o de negocios de funcionarios con la Municipalidad.

Como competencias del Departamento Deliberativo, la Ley estableció 28 Artículos prácticamente iguales a los mencionados para el gobierno de la ciudad y de las Municipalidades de la Ley 1079 de 1876, a partir de lo cual no consideramos oportuno repetirlos.

De manera similar a la Ley 1079, las Municipalidades podían fijar la cuota de los impuestos que les correspondían por ley (Art. 35) y para eso debería intervenir obligatoriamente el Concejo y una comisión de vecinos con participación de los grandes contribuyentes (Art. 36).

Los impuestos y rentas Municipales eran prácticamente los mismos que aquellos de la Capital y las Municipalidades de la Ley de 1876. Los presupuestos deberían ser elevados a la Oficina de Contabilidad de Legislatura de la Provincia de manera trimestral (Art. 53).

Para la ejecución de obras públicas que excedían los quinientos pesos se mantenía la obligación de nombrar una comisión de propietarios para que la dirija y administre (Art. 42).

Los Municipios llevarían el Registro del Estado Civil y de vecindad.

La Ley mantuvo la figura de la destitución cuya solicitud podía recaer solamente en manos de vecinos contribuyentes (Art. 81).

De la misma forma que la Ley 1079, se desarrolló una mención especial a las poblaciones menores a mil habitantes que serían administradas por una Comisión Municipal compuesta por un presidente y cuatro vocales nombrados por el Poder Ejecutivo (Art. 87). Fue quitado de este Artículo el requisito de ser propietario para adquirir dicha función.

A diferencia de la norma del año 1876, la Ley 1810 sostenía que las Municipalidades de menos de 1000 habitantes se regirían por la Ley 35 de 1854 y el reglamento de las Municipalidades de la campaña de 1856 (Art. 89).

Cap. III- 8- El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1889

8-A)- Reformas a nivel provincial

Este texto adquiere suma importancia para la formación del régimen Municipal ya que sobre esta Ley se escribió la Constitución de 1934, base del texto de 1994 y de la actual definición del esquema Municipal bonaerense. Esta Ley conservó gran parte de las facultades introducidas en la Constitución de 1873 y es por eso que no vamos a redundar en algunas cuestiones. Mantuvo las facultades de la división territorial y de la formulación presupuestaria en manos de la Legislatura Provincial.

El Artículo 52 estableció que: *“El territorio poblado de la Provincia se dividirá en tantos distritos electorales cuantos sean los Municipios, a los efectos de la inscripción, organización e instalación de las mesas receptoras y recepción de los votos”*.

El cargo de Diputados ahora duraría 3 años (Art. 65) y el de Senador 4 (Art. 73). El Gobernador, según el Artículo 118 y a diferencia de la Constitución de 1873, duraría 4 años (antes persistía 3 años). Entre las facultades del Gobernador, el Artículo 141 estableció la de nombrar los responsables de las nuevas áreas de la provincia como eran el Departamento de Ingenieros, la Fiscalía de Estado (además Cap. VI Artículos 152 – 155) y el Tribunal de Cuentas.

Según el Artículo 183, los Jueces de Paz serían nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de una terna presentada por las Municipalidades.

8- B) Reformas a nivel Municipal.

La Constitución introdujo una Sección sexta “Del Régimen Municipal”. El Artículo 202, de manera similar a la Ley de 1873, sostuvo que: *“La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, cuyos miembros durarán dos años en sus funciones renovándose por mitad anualmente, y serán nombrados pública y directamente el último domingo de noviembre”*.

Este Artículo introdujo una mención a la “Capital” ya consolidada con el traspaso contemplado en la Ley de Federalización comentada anteriormente.

Como se puede observar apareció una mención a la capacidad Municipal de brindar “servicios locales”, característica típica que tiene vigencia hasta la actualidad.

El Artículo 204 mantuvo el esquema político autárquico ya que y entre otras cuestiones: *“La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada*

departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”.

Entre las competencias Municipales delegadas por la provincia se mencionaba la posibilidad de tener a su cargo el ornato y la salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública. Entre las funciones Municipales desaparecen las “funciones de policía”, “seguridad” y sobre el tema específico de las cárceles como se puede ver, se hace referencia a que sean “locales de detenidos” (Artículo 204 Inciso 4). En este y en otros temas, la Constitución estableció una delimitación de las competencias Municipales que iban pasando al ámbito de la provincia.

En este marco, el gobierno Municipal podía dictar Ordenanzas y Reglamentos ateniéndose a las atribuciones delegadas (Art. 205 Inc. 6). .

Continuando con la tradición inaugurada en 1854 que ligaba el ingreso económico al ejercicio de la ciudadanía, la Constitución sostuvo que los extranjeros para ser electores deberían pagar un “impuesto territorial que no baje de cien pesos nacionales o patente que no baje de doscientos”.

En esta línea y nuevamente desde el año 1889, para ser candidato a los cargos Municipales y según lo estableció el Artículo 204 Inciso 4, se introduce como requisito el hecho de “pagar impuestos”.

Los grupos con poder económico estaban facultados para participar obligatoriamente en la modificación de los impuestos Municipales contando con una representación en el cuerpo Deliberante de los “mayores contribuyentes” igual al número de Concejales (Art. 206 Inc. 3). En esta dirección y siempre que hubiere de construirse una obra Municipal, la Municipalidad nombraría una comisión de propietarios electores del distrito para que la desempeñen o dirijan (Art. 206 Inc. 7).

La Constitución conserva la figura del la “destitución” en el Artículo 207 Inciso 4. Continuaba siendo requisito para la solicitud de este derecho la necesidad de contar con la solicitud de diez vecinos de los Municipios que sean “contribuyentes”.

Sobre las pequeñas poblaciones, el Artículo 208 sostiene que: *“En aquellos distritos cuya población no alcance a dos mil habitantes, el gobierno Municipal estará a cargo de una comisión de vecinos nombrados por elección popular, con las atribuciones que la Ley determinará”*. Como se puede observar y a diferencia de la Ley

1079 y la 1810, esta norma introduce la “elección popular” para la elección de los cargos que anteriormente elegía el Poder Ejecutivo.

Las Municipalidades estaban facultadas para votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo. Podían: *“Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura les imponga”* (Art. 205, Inc. 7). La Constitución en cuestiones administrativas ligadas al patrimonio público Municipal introdujo una mención al actualmente existente Tribunal de Cuentas (Artículo 205 Inciso 5).

CAPÍTULO IV

MUNICIPIOS BONAERENSE EN EL SIGLO XX, ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Con posterioridad a la sanción de la Constitución de 1889 mencionada en el apartado anterior y en el año 1890, Pellegrini llegaba a la presidencia. En el año 1887, Máximo Paz asumió la gobernación hasta 1890. El año del cambio presidencial se corresponde con la crisis económica mundial del año 1890, que llevaría al Gobernador a vender el FFCC Oeste para pagar la deuda provincial en el marco general de la quiebra del Banco Hipotecario y del Banco Provincia.⁷⁴ En 1890 sería Gobernador Julio Costa y en 1894 Guillermo Udaondo, previo paso de Eduardo Olivera y de Lucio Vicente López.

En 1898, Julio A. Roca regresó a la presidencia y en 1904 lo haría Manuel Quintana. Durante este período en la provincia pasaría Bernardo de Irigoyen (1898), Marcelino Ugarte (1902) e Ignacio Irigoyen (1906). En el marco de las presidencias de Figueroa Alcorta y Roque Sáenz Peña-Victorino de la Plaza, estarían en la gobernación, José Inocencio Arias (1910), Ezequiel de la Serna (1912) y Eduardo Arana Juan, Manuel Ortiz de Rosas y Luis García lo haría en 1913, dando paso a la asunción de Marcelino Ugarte (1914).

Sancionada la Ley Sáenz Peña de voto masculino y universal (no votarían ni las mujeres, ni los oficiales de las FFAA) llegaría al gobierno nacional Hipólito Yrigoyen y junto a él la aparición en la esfera pública de las clases medias. En este marco y en el año 1917, se produjo la intervención de la provincia en manos de José Luis Cantilo, luego llegarían Crotto (1918), Luis Monteverde (1921), nuevamente Cantilo (1922) y finalmente ingresaría a la gobernación, V. Vergara (1926) que será derrocado por el golpe del 1930.

En el año 1926 se sancionó una modificación de la Ley Orgánica Municipal que introdujo la "Ley de elección directa de Intendentes" y cuyo número era el 3858/26. El Artículo 1º establecía que: "*El Intendente será elegido directamente, en elección popular, a simple mayoría de votos. Podrá ser reelecto una vez.*" Esta Ley en el Artículo 8º sostuvo que se establecerían Juzgados de Paz en cada centro de población que contará con 15 mil habitantes y que se encontrara a 30 kilómetros de distancia del pueblo o ciudad cabecera de Partido. A los anteriores Juzgados de Paz que no cumplían dicho requisito se los desplazaría con una Alcaldía (Art. 11).

⁷⁴ Ciappina (2004).

Cap. IV-1) Ley Orgánica Municipal del año 1933

En el contexto de la crisis económica mundial, Uriburu conduce un golpe militar en 1930 derrocando a Hipólito Yrigoyen. Este hecho dejaría la puerta abierta para la asunción del mando presidencial de Agustín P. Justo y de Argentino Roca, iniciando la época del fraude electoral de la denominada “década infame”. En este contexto y en el año 1930, se intervendría la provincia, se clausuraría la Legislatura producto del ejercicio electoral anterior y se frenarían gran parte de las obras públicas planificadas durante los mandatos radicales.

El cargo de Gobernador, con posterioridad a la intervención, estaría ocupado por una seguidilla de nombres: Nereo Crovetto, Giordano y Meller Pellegrini, Manuel Alvarado, Raymundo Meabe. Finalmente sería nombrado Gobernador Federico Martínez de Hoz que asumió el cargo en el año 1932.

La Ley Orgánica Municipal 4183 de 1933 llevaba la firma de Raúl Díaz, Walter Elena, Luis María Berro, Felipe A. Cialé y del Gobernador Federico Martínez de Hoz. Esta norma conservó gran parte de las competencias y funciones Municipales de las Leyes de 1876 y 1886 ya comentadas.

La Ley del año 1933 y continuando con el concepto de las normas precedentes sostenía que la administración de los servicios locales en la Capital y en cada uno de los Partidos estaría a cargo de una Municipalidad cuyos miembros durarían dos años. Se conservó la división entre el Poder Ejecutivo a cargo de un Intendente elegido por los Concejales (Art. 32) y el poder deliberativo en manos de los Concejales. Como se ve, se derogó la Ley 3858 de 1926. La Capital y los Partidos formaban un Distrito Municipal y en los casos de localidades de menos de dos mil habitantes se desarrollaría una Comisión de Vecinos nombrados por elección popular (Art. 3).

Los Partidos con varias secciones de Justicia de Paz o con diversos Centros de Población formaban una Sección Electoral eligiendo Concejales en función de la cantidad de habitantes (Art. 4) y cuyos porcentajes estarían definidos en el Capítulo II, “De la representación Municipal”. Las cifras tomaban como referencia el Censo de 1914, fijando la cantidad de miembros de cada localidad: variaban entre ocho Concejales cuyo piso partía desde 2000 habitantes hasta alcanzar el número de diez y ocho en las localidades de más de setenta mil pobladores. La Comisión de Vecinos del Partido General Conesa estaría compuesta por seis miembros (Art. 6, Inc.1).

En el Capítulo III “De los Funcionarios Municipales”, se estableció nuevamente como requisito para ser Concejal saber leer y escribir y además: “*Pagar anualmente en el distrito, impuestos fiscales o Municipales.*” (Art. 9, Inc. D y E. Este último Inciso fue derogado por la Ley 4.356). Para ser Intendente se requeriría además, ser “electo

Concejal durante todo el período durante el cual se desempeñe el cargo” (Art.11, Inc. b).

1-a) Concejo Deliberante

El Capítulo VIII de la Ley 4183 estableció las diversas atribuciones que tenía el Concejo Deliberante. Gran parte de estas facultades Municipales se correspondían a las ya mencionadas en las Leyes Municipales de los años 1876 y 1886.

Como comentábamos arriba, se introdujo la competencia del Concejo para nombrar al Intendente (Art. 41 Inc. 2), como asimismo, para avanzar en su suspensión (Art. 41 Inc.3; Art. 46; Art. 113). El Concejo tenía competencias para la prestación de servicios públicos (Art. 41, Inc. 35) o para eximir de impuestos Municipales a personas pobres (Art. 41, Inc. 51).

La norma definió en el Artículo 54 que las disposiciones que adoptara el Concejo se denominarían:

- a- Ordenanza, si crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la Intendencia Municipal.*
- b- Decreto, si tiene por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo y en general toda disposición de carácter imperativo que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo.*
- c- Resolución, si tiene por objeto expresar una opinión del Concejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario de un debate o de adoptar reglas referentes a sus procedimientos.*
- d- Comunicación, si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo.*

1-b) Departamento Ejecutivo

El Capítulo XI definió las funciones del Departamento Ejecutivo. Gran parte de las facultades del Intendente eran las mismas que la legislación anterior ya comentada. Estaba facultado y según el Artículo 71, a designar con acuerdo del Concejo a una Comisión de Propietarios para desempeñar y dirigir las obras públicas cuyo monto sea mayor de cinco mil pesos. Tenía facultades para optar entre la aplicación de multa o de pena de prisión según los establecieran las ordenanzas Municipales (Art. 75). Su función estaría vinculada a la designación de sus secretarios (Art. 80 Inc. 2), el Tesorero y el Contador (Art. 80 Inc. 4).

El Intendente estaba facultado para ordenar allanamientos de domicilios particulares que no cumplieran con las Leyes referentes a higiene, moralidad o seguridad, cuestión que sería ejecutada por medio de la policía (Art. 80 Inc. 7).

1-c) Comisión de Vecinos

Dicho ámbito era similar a las Comisiones Municipales de la Ley 1810 de 1886. A diferencia de las primeras, se ampliaba el número de habitantes a dos mil (el doble que la mencionada), se modificaba el número de representantes a seis individuos que eran elegidos por intermedio de la elección popular (así lo afirmó la Constitución de 1889).

1-d) Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes

Desde el origen mismo de la estructuración de los Municipios bonaerenses y particularmente desde la Constitución de 1854, pudimos ver que fueron establecidos diversos mecanismos institucionales que ampliaban el poder político a los grupos con capital económico. En este sentido, la Constitución de 1889 estaba vigente a la hora de escribir la Ley Municipal que estamos comentando y en el Artículo 206 Inciso 3 nombraba la figura de “Mayores Contribuyentes” y el Inciso 7 del mismo Artículo, establecía la figura de la “Comisión de propietarios” para desarrollar las obras públicas. La Ley Municipal del año 1933 y continuando la tradición mencionada, introdujo el Capítulo XI, “De Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes”. Dicho concepto ya estaba mencionado en las Leyes Municipales de 1876 y 1886 pero ahora sería desarrollado con mayor especificidad.

Los Concejales podrían fijar la cuota de contribución de impuestos, deberían publicar al Lista de Mayores Contribuyentes, o atender las excusaciones (Art. 92 – 93). La creación o aumento de los impuestos debería ser sometida obligatoriamente a la Asamblea o en su defecto sería considerada nula (Art. 95).

1-e) De los Servicios Públicos, Concesiones y Privilegios

La Ley introdujo en el capítulo XVIII la facultad para que las Municipalidades participen en empresas o sociedades comerciales, industriales o de cualquier otro carácter para la explotación de servicios públicos locales (Art. 105) en cuyo caso su participación accionaría no podía pasar de un mínimo de 15 % ni de un número mayor al 40 % (Art. 105 Inc. B). Los servicios de agua corriente, obras sanitarias, gas o electricidad podrían ser provistos de forma directa o por intermedio de concesiones (Art. 106).

La norma contempló la posibilidad de implementar mecanismos de política pública Municipal para fermentar el crecimiento empresarial en el contexto del proceso de sustitución de importaciones producto de la crisis del año 1930. Con esta finalidad,

los Concejos Deliberantes podían eximir de impuestos a los inventores, autores, perfeccionadores o introductores de industrias en el Municipio (Art. 110).

1-f) De la formación y procedimiento de los jurados populares

El capítulo XXV estableció la función de destitución de los funcionarios Municipales por mala conducta o despilfarro (Art. 174). La solicitud de destitución de los Concejales y del Intendente sería realizada por diez vecinos contribuyentes por dos años de una suma no inferior a cien pesos anuales.

1-g) Ampliación o creación de funciones

La Ley introdujo el Capítulo IV “De los extranjeros”; el Capítulo V “Incompatibilidad y Excusaciones”; el Capítulo XVI “De los empréstitos”; el Capítulo XVII “De la Administración y Enajenación de los Bienes Municipales”. La norma además, sumo el Capítulo XIX “De la Contabilidad y Revisión de Cuentas”, en el cual se hacía especial mención al Tribunal de Cuentas, a la publicación obligatoria de los balances de la Tesorería, a la existencia obligatoria de un Contador Diplomado y un Tesorero (Art. 117 y 119).

Asimismo, aparecerían el Capítulo XX “De los conflictos de las Municipalidades”; el Capítulo XXI “De las Acefalías”; el Capítulo XXII “Requisitos y Atribuciones de los Comisionados”; el Capítulo XXIII “Procedimientos en las Faltas - Acciones para el cobro de impuestos y multas – Apremio”. Asimismo, el Capítulo XXVI se refería a los “Concejos Escolares”.

Cap. IV- 2) El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934

Esta Constitución es el texto utilizado como antecedente a la reforma del año 1994, ya que la dictadura del año 1955 derogó de manera ilegítima el texto reformado del año 1949. Dicha Constitución, como veremos en adelante, retoma gran parte del articulado del texto de 1889 que a su vez conservaba algunas competencias del esquema del año 1873. Dada las similitudes de muchos de los Artículos con las constituciones anteriores, solamente mencionaremos algunas cuestiones relacionadas al régimen Municipal que nos interesan remarcar.

Cap. IV- 2- A)- Reformas a nivel provincial

Cuestiones electorales

La Constitución introduce un hecho de suma trascendencia para la democracia argentina al otorgar la posibilidad del sufragio de la mujer en el Artículo 46 que establecía que: *“La Legislatura podrá acordar sufragio a la mujer argentina, por dos tercios de votos del total de los miembros de cada Cámara”*.

Asimismo, apareció en el Artículo 49 la figura de la Junta Electoral Permanente, integrada por los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas y de tres Cámaras de Apelación del Departamento de la Capital. Entre sus funciones estaban las de “juzgar de la validez de las elecciones” y la de “Diplomar a los legisladores, Municipales y Concejeros escolares, quienes con esa credencial, quedarán habilitados para ejercer sus respectivos mandatos”. Esta junta en la práctica sería un medio para implementar el fraude de la “concordancia” en la provincia y los Municipios.

La Ley estableció pautas en la cantidad de legisladores que componía las Cámaras y fijó la duración de sus mandatos. Se determinó el número de Diputados en 84 y se modificó la duración del mandato a 4 años. Se estableció el número de Senadores en 42 y se mantuvo la duración de sus mandatos en 4 años.

Competencias de la Legislatura

Lo mismo que la Constitución anterior, la Legislatura estaría facultada para establecer los impuestos que percibirían los Municipios de la provincia. Se hizo mención explícita a la “Ley de presupuesto” (Artículo 90 Inciso 2). La Legislatura conservó la potestad para fijar las divisiones territoriales. Apareció la obligación de la Legislatura de organizar la “carrera administrativa” (Artículo 90 Inciso 12).

Elección directa del Ejecutivo

El Artículo 121 estableció que: *“La elección de Gobernador y vicegobernador era hecha directamente por el pueblo, por simple mayoría de votos; cada elector voto el nombre de un ciudadano para Gobernador y el de otro ciudadano para vicegobernador. El Artículo 122 sostuvo que: “La elección tendrá lugar conjuntamente con la de Senadores y Diputados del año que corresponda”.* Este esquema vigente hasta la fecha remplazaba el modelo de “electores” anterior. En caso de empate, la Asamblea dirimía quién ocuparía el cargo (Art.124).

Tribunal de Cuentas y control del gasto Municipal

Este órgano apareció anteriormente en la Constitución de 1889. La nueva norma avanzó en la formulación de sus funciones entre la cuales estaría la de examinar las cuentas Municipales.

Dicho tribunal tuvo las siguientes atribuciones:

1- *Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como Municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos.*

2- *Inspeccionar las oficinas provinciales o Municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la Ley. Las acciones para la ejecución de las resoluciones del tribunal corresponderán al fiscal de Estado.*

Cap. IV- 2- B)- Reformas a nivel Municipal

La Constitución introdujo una Sección VI “Del Régimen Municipal”. La Ley en el Artículo 181 estableció que:

La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto en que se elijan los Senadores y Diputados, en la forma que determine la Ley.

El Artículo 182 mantuvo las amplias potestades de la provincia ya que: *“La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”.*

Para ser “elegible” desaparecía la condición de pagar un impuesto y se mantenía el requisito de saber leer y escribir (Artículo 182 Inciso 3). Para ser elector era requisito pagar anualmente “impuestos fiscales o Municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos”.

El Artículo 183 Inciso 1, estableció como atribución al régimen Municipal convocar a los electores del distrito para elegir “Concejeros escolares”. El mismo Artículo en el Inciso 4 mantuvo las competencias Municipales de la ley anterior que eran: *“Tener a su cargo el ornato y salubridad de los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la provincia, las cárceles locales de detenidos y la viabilidad pública”*.

La Constitución mantuvo amplias facultades para la provincia en temas presupuestarios ya que la Municipalidad podía: *“Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente.”* (Artículo 183 Inciso 7).

El Inciso 8 del mismo Artículo introdujo la facultad Municipal de: *“Constituir consorcios de Municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de usinas generadoras de energía eléctrica”*. El Artículo 184 modificó las anteriores obligaciones Municipales de nombrar una comisión de propietarios para “dirigir o desempeñar” las obras públicas: ahora solamente deberían “fiscalizar”.

La norma mantuvo la cláusula de la Constitución de 1889, que estableció que la posibilidad de subir impuestos implicaba necesariamente la conformación de una Asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos Municipales.

Es interesante mencionar que la Constitución del año 1934 quitó la cláusula de “destitución” propia de gran parte de los textos normativos analizados. Dicho mecanismo institucional a lo largo del proceso de consolidación de los pueblos de la provincia, ofició como una palanca de política que ponía en manos de los grupos de habitantes con recursos económicos la posibilidad de destituir a los funcionarios.

Cap. IV- 3) El régimen Municipal en la Constitución Provincial de 1949

En el año 1938 asumió la presidencia J. M. Ortiz y Castillo. Luego de Federico Martínez de Hoz, previo paso de Raúl Díaz, en el año 1936 tomó la gobernación Manuel Fresco. De la misma manera que en el orden nacional y con posterioridad al golpe, en la provincia se desarrollaron mecanismos represivos como era la cédula policial de vecindad del año 1936. En el año 1940, se produjo una nueva intervención de la provincia y en este marco serían designados Gobernadores Casinelli, Amadeo y López.

En el año 1943 se implementó un nuevo golpe militar a nivel del Estado Nacional al cual se le corresponde una intervención de la provincia en la cual pasarían 7 funcionarios con dicha competencias. En el gobierno nacional llegaron las figuras de Arturo Rawson, Pablo Ramírez y Edelmiro Farrell. En relación a este último ingresaría a la política el General Juan Domingo Perón.

El gobierno militar avanzó en la promulgación de un paquete de leyes en la provincia que fueron promovidas históricamente por los sectores sindicales. Se sancionó el congelamiento de alquileres en la provincia; se estableció el salario familiar para la administración pública; se fijaron precios máximos para artículos de primera necesidad y se escribió una reglamentación de servicio hospitalario a personas “no pudientes”, entre otras medidas.⁷⁵

Tras el 17 de octubre del año 1945, la figura de Perón inició su etapa hacia la presidencia. Durante el año 1946 se desarrollaron elecciones libres en todo el país, Buenos Aires incluida tras años de fraude electoral de la “década infame”. En este sentido, es importante recordar que por primera vez en la provincia y cuestión que había planteado anteriormente la Constitución del año 1934 en el Artículo 46, se reglamentaba el voto femenino. Las urnas porteñas dieron como ganador al Coronel Domingo Mercante, al que le seguiría en el cargo el Mayor Aloé en el año 1952.

Cap. IV- 3- A- Reformas a nivel provincial

En apartados anteriores ya mencionamos la reforma del texto de la Constitución Nacional del año 1853 por el esquema del año 1949. A continuación, vamos a hacer una referencia a las modificaciones que introduce este texto en relación a la Constitución de 1934, centrándonos en el funcionamiento de los Municipios y en las actividades de la provincia directamente relacionadas.

⁷⁵ Ciappina (2004).

Normas relacionadas a la cultura

Ya en el mismo “Preámbulo” de la Constitución Nacional se anunció la modificación del contenido doctrinario del texto de 1934 inaugurado por el programa de país de 1946, de matiz nacionalista y de refundación social:

En nombre de Dios e invocando su protección y auxilio, Nos, los representantes del pueblo de Buenos Aires reunidos en Asamblea General Constituyente, con el objeto de organizar mas convenientemente las instituciones públicas de la Provincia, de asegurar el bien común con un espíritu de justicia, de garantizar la dignidad humana y la libertad de sus habitantes, haciendo efectivos los derechos y declaraciones de la Constitución Nacional para realizar un verdadero orden social, y de cooperar a la formación de la cultura nacional y al afianzamiento de una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana, sancionamos la presente Constitución.

Apareció en el texto normativo de la provincia el contenido del Preámbulo de la Constitución Nacional que establecía como objetivos la formulación de una “Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”. Seguido al Preámbulo, algunos de los Artículos que fijaron las competencias de poder público provincial eran una continuación de los del año 1934. Más allá de las similitudes en algunos Artículos, la estructura de la Constitución se modificó atendiendo a la estructura del esquema de la Constitución Nacional.

Habeas corpus

Adecuando a la Constitución Nacional el texto estableció en el Artículo 21 que:

Todo habitante de la Provincia podrá interponer por sí o por medio de otra persona recurso de hábeas corpus ante la autoridad judicial competente, para que se investigue la causa y el procedimiento de cualquiera restricción o amenaza a la libertad de su persona. El tribunal hará comparecer al recurrente y, comprobada en forma sumaria la violación, hará cesar inmediatamente la restricción o la amenaza.

Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura

El Artículo 29 sostenía que: “*Esta Constitución adopta e incorpora en su totalidad los enunciados y fundamentos de los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura, declarados en el Artículo 37 de la Constitución Nacional. Los poderes públicos de la Provincia ajustarán su acción gubernativa; legislativa y jurisdiccional a los principios informadores de esos derechos*”.

El Artículo 37 de la Constitución Nacional fue reproducido integralmente. El Artículo 74 Inciso 8 planteó como facultad de la Legislatura: “*Establecer el régimen de jubilaciones, pensiones y seguros para los empleados y obreros de la Provincia, Municipalidades y entidades autárquicas dependientes de ellas, sobre la base del sistema de reciprocidad con la Nación y demás provincias*”.

Con este objetivo se desarrolló el Instituto de Seguridad Social; se avanzó en la construcción de escuelas y barrios obreros y se planificó un Programa de Turismo Social que entre otros lugares, tuvo a la ciudad de Mar del Plata como cabecera. El Artículo 74 Inciso 15 estableció que la Legislatura debería: *“Organizar la carrera administrativa con las siguientes bases: acceso por idoneidad; escalafón; estabilidad; uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades”*.

En la línea de la formulación e implementación de los derechos de los trabajadores en la provincia de Buenos Aires, la Constitución en el Artículo 128, creó la administración de justicia en materia del trabajo, repitiendo un esquema institucional iniciado con anterioridad desde el gobierno nacional.

Régimen económico

Como venimos comentando, la gestión Mercante implementó un esquema de gobierno que tenía al Estado como planificador, promotor y además, actor fundamental de las principales políticas de la provincia y de los Municipios. En este sentido y reproduciendo la Constitución Nacional, el gobierno porteño legisló un paquete de mecanismos institucionales que daban al Estado potestades para garantizar el armónico desenvolvimiento del ámbito público, cuestión que implicó previamente la formulación de nuevas competencias de política por parte del Estado sobre algunos ámbitos históricamente considerados como parte de los “intereses privados” por los gobiernos liberales.

La declaración de la función social de la propiedad y la figura de la expropiación eran parte de las nuevas funciones de gobierno:

Artículo 30.- La propiedad privada tiene una función social; y en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que la Ley establezca con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo, e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriega o familia labriega la posibilidad de adquirir propiedad las tierras que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por Ley y previamente indemnizada. Con virtual de una sentencia fundada en Ley pueden los habitantes de la Provincia ser privados de su propiedad.

Reforzando la noción de la propiedad pública sobre el concepto tradicional de la propiedad privada, la Constitución de la Provincia del año 1949 estableció en el Artículo 33 que: *“El Banco de la Provincia no podrá constituirse, en ningún caso, como entidad mixta con capitales privados”*.

La provincia y los Municipios como órganos prestadores de servicios públicos

En consonancia a la Constitución Nacional, la provincia estableció que los servicios públicos eran de propiedad estatal contemplando a las Municipalidades como entes prestadores. El Artículo 74 Inciso 9, planteó como facultad de la Legislatura: *“Ejercer una legislación exclusiva sobre los servicios públicos de propiedad de la Provincia o explotados por sus organismos administrativos, o que liguen dos o más Partidos entre sí”*. De esta forma, el gobierno provincial promovió la operación del Estado de los servicios públicos.

La Ley, facultó la posibilidad de expropiación en los casos existentes de servicios en manos de privados:

Artículo 34.- Los servicios públicos pertenecen originariamente, según su naturaleza y características, a la Provincia o a las Municipalidades, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos a la Provincia o a las Municipalidades, mediante compra o expropiación, con indemnización previa; cuando una Ley, lo determine.

El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable, que serán considerados también como reintegración de capital invertido.

Régimen electoral

Sobre este aspecto debemos decir que la Constitución conservó la estructura de los Partidos como Distritos electorales. Los Diputados, Senadores y el Gobernador elegido de manera directa desde ahora duraban 6 años en sus mandatos.

El esquema de la autarquía Municipal

Según el Artículo 74 corresponde al Poder Legislativo: *“Establecer los impuestos y; contribuciones necesarias para los gastos de servicio público, debiendo estas cargas ser uniformes en toda la Provincia”*. El mismo Artículo estableció la posibilidad de la Legislatura de: *“Crear, a propuesta del Poder Ejecutivo, reparticiones autárquicas, las que podrán ser facultadas para designar y remover sus empleados y administrar los fondos que se les asigne, dentro de las prescripciones de la Ley”* y de *“Fijar las divisiones territoriales para la mejor administración”*.

La Constitución y cuestión que llega hasta el presente, mantuvo gran parte de las competencias del Tribunal de Cuentas en el Artículo 124. Entre las facultades de dicho organismo seguían siendo mencionadas las competencias de control de Municipios.

Cap. IV- 3- B) Reformas a nivel Municipal

La Constitución estableció en el Artículo 148 que: *“La administración local de los Partidos que formen la Provincia, con excepción del Partido de la Capital, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente y un Departamento Deliberativo desempeñado por ciudadanos con el título de Concejal, los que no podrán ser menos de seis ni más de doce”*.

La Constitución estableció un concepto cercano al planteo de la “autarquía” Municipal al establecer en el Artículo 150 que: *“Cada Municipalidad deberá prestar la cooperación requerida por el Gobierno de la Provincia a fin de hacer cumplir la Constitución de la Nación y la presente, así como las Leyes que, en consecuencia de ambas, se dicten en las respectivas jurisdicciones”*. Quedó planteada en este Artículo la necesidad de encolumnar el programa del gobierno local en el proyecto nacional.

La provincia, continuando la tradición Constitucional bonaerense, tenía amplias facultades para la organización Municipal que quedaría establecida de la siguiente forma:

Artículo 151.- *La Ley determinará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades para que puedan atender eficazmente los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:*

1. *El número de Concejales se fijará con arreglo a la población de cada Partido.*
2. *Serán electores los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del Partido.*
3. *Serán elegibles todos los ciudadanos argentinos que hayan Cumplido veintidós años de edad; vecinos del Partido; con un año de domicilio anterior a la elección.*
4. *El presidente del Concejo Deliberante y los Concejales no gozarán de sueldo u otra remuneración, pudiendo recibir, exclusivamente, en concepto de compensación de gastos y a cargo del tesoro Municipal, una suma mensual cuyo importe no excederá al equivalente de una vez y media el sueldo mínimo que fije el presupuesto de la comuna a que pertenezcan.*
5. *Los Concejales durarán tres años en sus funciones, y pueden ser reelectos. El Concejo se renovará totalmente cada tres años.*
6. *El Intendente será elegido directamente por el pueblo; durará tres años en sus funciones las que serán rentadas y podrá ser reelecto. Para desempeñar este cargo se requieren las mismas condiciones que para ser Concejal. En caso de muerte, destitución, renuncia, enfermedad, suspensión o ausencia del Intendente, lo reemplazará el Concejal que corresponda según el orden de prelación establecido en la lista de su Partido o agrupación.*

En esta norma, a diferencia de la Ley de 1934 y de las anteriores, desaparecerían los impedimentos de lectoescritura o de pago de impuestos para ser elector o candidato. La Ley estableció que los Concejales no recibirían sueldo. El mandato de los Concejales sería de una duración de 3 años. El Inciso 6, estableció claramente la elección directa del Intendente que además, estaba facultado para convocar a Sesiones Extraordinarias al Concejo Deliberante cuando lo exija un interés público.

El Artículo 153 estableció como facultades del régimen Municipal muchas cuestiones similares al esquema de la Constitución del año 1934. Entre las nuevas facultades estarían:

- *Tener a su cargo la asistencia social y los servicios públicos de competencia Municipal.*
- *Realizar convenios de mutuo interés económico-financiero con otras Municipalidades o con la Provincia.*
- *Constituir sus fondos con el producido de los impuestos, contribuciones de mejoras y tasas que establezca sobre materia imponible de su competencia; con la participación que le corresponda en impuestos de recaudación provincial o nacional; con el producido de la explotación de sus propios bienes; con los empréstitos o uso del crédito en otra forma; y con las donaciones, legados, subsidios y subvenciones.*

En los casos que se quiera variar los montos impositivos (Artículo 154) o desarrollar obras públicas (Artículo 156), desapareció la figura de “mayores contribuyentes” y estas medidas quedaban sujetas a la sola decisión del Concejo Deliberante.

Cap. IV- 4) Decreto- Ley 6769/58 “Ley Orgánica de las Municipalidades”

El Mayor Aloé, nombrado Gobernador electo por el sufragio popular en el año 1952, es derrocado por la dictadura del año 1955 conducida por Lonardi y desde 1956 por Aramburu. Los interventores de la provincia en este marco, serían los coroneles Osorio Arana y Emilio Bonnacarrere. Tras el golpe, se inició una persecución ilegal y violenta a dirigentes políticos de extracción peronista y delegados del mandato popular en las urnas. Se estableció la ilegalidad de toda medida de fuerza que cuestionara el esquema del golpe impuesto en la provincia. En este marco, se disolvió la Legislatura Provincial y se implementó la cesantía a la Corte Suprema. Los representantes legítimos de las Municipalidades fueron desplazados por interventores con el mandato militar de desarticular el poder electo y las instituciones de gobierno representativas.

La Constitución Provincial, de la misma forma que la Nacional, sería derogada retrotrayendo el esqueleto normativo del país al año 1934 y 1853 respectivamente. Durante el gobierno de Aramburu se organizaron las elecciones que en el año 1958 permitieron a Arturo Frondizi de la UCRI llegar a la presidencia y de su mano, ingresó a la gobernación porteña Oscar Alende. Bajo este mandato se redactó la actual Ley Orgánica Municipal que analizaremos a continuación.

Decreto Ley 6769/58

No vamos a ahondar demasiado en este apartado ya que está trabajado en otros capítulos de la investigación. Esta norma tiene vigencia en la actualidad a 50 años de su aparición y pese a que fue objeto de varias de reformas parciales, no fue derogada en su conjunto.

Dicho Decreto Ley y como adelantábamos en la Introducción de esta investigación, es parte del esquema Municipal “autárquico”, modelo que tuvo génesis en las diferentes Constituciones y Leyes Orgánicas Provinciales citadas anteriormente. Esta norma y a diferencia de algunas antecesoras, es reglamentarista, cuestión desarrollada en sus extensos 299 Artículos.

La Ley plantea que la función Administrativa Municipal es amplia, pero la potestad legislativa sólo puede ejercerse respecto de actividades de interés local y dentro del ámbito de su competencia reglada por la Constitución Provincial. Según esta Ley, el esquema Municipal Bonaerense es y como venimos mencionando, “autárquico”: la posibilidad Municipal de actuar bajo las facultades políticas delegadas por el poder constituyente Provincial. Esta Ley está organizada a partir de un marco de acción cuyos contornos son establecidos por la Legislatura de la Provincia. Estas limitaciones coexisten con las diversas atribuciones Municipales que la provincia delega.

Facultades legislativas

El Artículo 25 establece que las atribuciones del Concejo Deliberante deben estar encuadradas en su competencia Constitucional con las atribuciones provinciales y nacionales:

Las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia Constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales.

En este sentido, la Ley establece claramente en el Artículo 27 que entre las competencias legislativas del Concejo debe atenderse el "ordenamiento provincial".

En adelante citamos algunas zonas de dicho Artículo:

1. - *La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.*

2. - *El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial.*

6. - *La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.*

9. - *La instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; de difusión cultural y de educación física; de servicios públicos y todo otro de interés general en el Partido, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia.*

18. - *El tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción Municipal, atendiendo, en especial a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad, así como en particular, lo relativo a la circulación, estacionamiento, operaciones de cargas y descargas, señalización, remoción de obstáculos y condiciones de funcionamiento de los vehículos, por medio de normas concordantes con las establecidas por el Código de Tránsito de la Provincia.*

20. - *La expedición de licencias de conductor, en las condiciones establecidas por la legislación y reglamentación provincial.*

21. - *El patentamiento de vehículos que circulen por la vía pública, que no estén comprendidos en regímenes nacionales o provinciales.*

22. - *El transporte en general y, en especial, los servicios públicos de transporte de pasajeros, en cuanto no sean materia de competencia nacional o provincial.*

Como puede observarse, la Ley establece amplias facultades Municipales en cuestiones administrativas, pero marcando claramente, por ejemplo, que en temas de industria, vialidad, mercados, establecimientos sanitarios o tránsito, debe ajustarse la normativa Municipal al esquema legal provincial para hacerlo uniforme a todo el territorio.

Servicios públicos

La Ley establece la potestad Municipal para prestar servicios ya que: *“Corresponde al Concejo disponer la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación. Tratándose de servicios que puedan tener vinculaciones con las Leyes y planes provinciales, el Concejo deberá gestionar autorización ante el Poder Ejecutivo o proceder a convenir las coordinaciones necesarias”.*

En este caso, se expresa la autarquía ya que la posibilidad de prestar servicios públicos depende: *“Siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación”* y en su defecto: *“Se deberá gestionar autorización ante el Poder Ejecutivo”.*

Recursos Municipales

El Artículo 226 establece una larga lista de impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas. El Inciso 31 del mismo Artículo, plantea que la posibilidad de implementar otra fuente de recursos queda sujeta al esquema de la Constitución de la Provincia.

El Artículo 227 establece algunas limitaciones impuestas por la Constitución Provincial a las fuentes de recaudación local. Este Artículo afirma que: *“La denominación “Impuestos” es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el Municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas, respetando los límites establecidos en esta Ley y los principios generales de la Constitución”.*

El marco político para la implementación de esta Ley no fue el mejor, dado el alto nivel de inestabilidad política del país y en particular, de la provincia. En este sentido, tras el triunfo electivo de la fórmula “Framini-Anglada” en la Provincia de Buenos Aires, fue derrocado Arturo Frondizi y los militares intervinieron y suspendieron el acto electoral. Luego del breve paso de Guido por la presidencia, llegó Arturo Illia al Gobierno Nacional y Anselmo Marini a la Gobernación, previa seguidilla de los interventores Bermúdez Esperanza, Ceferino Merbilháa, Félix Trigo Viera y Francisco Imaz.

A su vez y completando la ya mencionada complejidad del contexto de nacimiento y desarrollo del Decreto Ley 6769/58, Juan Carlos Onganía derrocó a Arturo Illia en una acción militar que disolvió la Legislatura e intervino la provincia que quedó al mando de Jorge Von Stecher y luego, nuevamente, de Francisco Imaz. Fueron diluidos los Concejos Deliberantes, destituidos los Intendentes Municipales y designados por el Gobernador Interventor. De manera similar al año 1955, se prohibieron las medidas de fuerza de los empleados públicos en la provincia.

En el año 1966, por intermedio del Decreto 3880, se dio nacimiento al “Sistema Provincial de Planeamiento y Acción para el Desarrollo”. La norma creó el Concejo Provincial de Desarrollo COPRODE que contempló en su marco de funcionamiento la existencia de Oficinas Municipales de Desarrollo (Art. 2, Inc. d.). En el marco de esta Ley se promovió la apertura de las “Oficinas Sectoriales de Desarrollo”, conjuntamente a que se dio marco a la creación de una Asesoría Provincial (Art. 5).

Cap. IV - 5) Ley 7859/72 “Planes de Descentralización Administrativa para las Municipalidades” y Decreto-ley 9347/79 de “Municipalización de funciones y servicios”.

Las normas que vamos a comentar en este apartado son sintomáticas del proceso de descentralización de competencias hacia los niveles inferiores de gobierno que tuvo su mayor auge en la década de los noventa. A partir de éstas y otras medidas, no fue modificado el esquema político de la “autarquía” del régimen Municipal bonaerense, pero lo que sí se produjo fue un aumento considerable de las funciones de los gobiernos que comenzaron a adquirir competencias anteriormente en manos de otros niveles de gobierno.

Previamente a mencionar el contenido del Decreto-ley 9347/79, vamos a comentar los objetivos centrales de la Ley 7859/72 que se inscribe en la línea del programa de descentralización que posteriormente va a ser fomentado por el gobierno militar inaugurado en el año 1976. Adquirir una correcta comprensión de los fines del programa de la dictadura que derrocó al tercer gobierno peronista, nos permite tener una pauta de la lista de temas que tiene que afrontar hasta la fecha la agenda Municipal.

Ley 7859 de 1972

A la salida de Juan Carlos Onganía del Ejecutivo Nacional, ingresó Roberto Marcelo Levingston y luego Agustín Lanusse. Durante la gestión de éste último, se sancionó la Ley 7659/72 de “Planes de descentralización administrativa para las Municipalidades” que trataremos brevemente a continuación.

La Ley en el Artículo 1º estableció que *“El Poder Ejecutivo podrá a los fines de cumplimentar una política de descentralización administrativa, transferir, delegar o encomendar a las Municipalidades, mediante los instrumentos legales correspondientes organismos, servicios y funciones de jurisdicción provincial, que respondan a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación, turismo y demás materias inherentes a la competencia Municipal”.*

Las transferencias serían sin cargo (Art. 2) y contemplarían la posibilidad de reubicar el dominio de uso de los inmuebles, de los derechos y obligaciones de los bienes, de los contratos de locación de cosas o de las obras y servicios. La Ley hace mención especial a la posibilidad de reubicar al personal. La norma planteó que se

debería transferir la obligación por parte de la provincia de asignar los créditos presupuestarios, fondos y recursos respectivos para costear las nuevas funciones.

Los gastos de los servicios estarían a cargo de los Municipios y serían contemplados en las transferencias de fondos del Presupuesto General de la Provincia (Art. 5). El Artículo 6 estableció una cláusula de ajuste anual de los fondos que se tenían que transferir (Art.6). La inversión física estaría a cargo de la provincia (Art.7) que además aportaría asesoramiento técnico.

Decreto-ley 9347 de 1979

El contexto posterior a la aparición de la Ley, se relaciona con la dictadura inaugurada en el año 1976. Previamente a la asunción militar, la provincia de Buenos Aires había estado en manos de un gobierno civil: tras el triunfo electoral de marzo del año 1973, Héctor Cámpora asumió la presidencia y acompañando esta gestión en la provincia, era Gobernador Oscar Bidegain y vicegobernador Victorio Calabró de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM). Este último terminó asumiendo el mando de la gobernación tras la salida del primero luego de que el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) asaltó un cuartel en la localidad de Azul, Provincia de Buenos Aires.

La dictadura Militar inaugurada en el año 1976 tendría a Videla, Viola, Galtieri y Bignone en la gestión del Ejecutivo Nacional. Los cargos de Gobernadores interventores estuvieron en manos de Adolfo Sigwald, Ibérico Saint Jean, Oscar Gallino y Jorge Aguado. En los Municipios Bonaerenses se designaron delegados militares en carácter de Intendentes interventores. En este marco, fueron disueltos los Concejos dando a los interventores facultades deliberativas.

A partir del golpe se avanzó en un proceso de apertura económica y de desregulación de varias áreas de los servicios y de la economía nacional y provincial. Con este objetivo, se implementaron medidas favorables a la libre actividad comercial de los grupos concentrados, a la libertad de tarifas para el transporte de cargas o la Ley de derogación de las ventajas impositivas a las empresas públicas provinciales. En este marco general, el Gobierno Nacional inició un proceso de destrucción del Estado y de las empresas públicas a favor de la apertura a la "lógica del mercado" como ámbito de desarrollo de los proyectos económicos. La industria nacional inició un profundo desbarajuste y decadencia, conjuntamente a la caída de los índices globales de crecimiento del PBI. Se congelaron salarios y se liberaron precios, se desarrolló una reforma financiera que fomentó la especulación sobre la producción y se

implementó una apertura comercial con baja de aranceles y aumento de las importaciones⁷⁶.

Este esquema ideológico definió al Estado y a gran parte de las políticas públicas de manera “negativa” al asimilarle los problemas de las crisis económicas o de la inflación. Con el objetivo de suplantar al Estado y a la empresa nacional, se dio prioridad al ingreso del capital y de las manufacturas del extranjero. El Estado Nacional y el Provincial, fueron reducidos, no sólo en la dimensión de infraestructura o cantidad de personal, sino además, en su capacidad de control y direccionamiento de la economía. Se inició un proceso de desarticulación del Estado con la desregulación y pérdida de control de la economía y se fomentó una “educación” tendiente a aportar consenso a la apertura al capital privado en lugares ocupados por el Estado.

El decreto-ley 9347/79 de “Municipalización de funciones y servicios” derogó la ley 7859 y estableció en su artículo 1 que el Poder Ejecutivo *“dispondrá la municipalización de aquellas funciones y servicios actualmente a su cargo que por su índole son propios de la competencia comunal, mediante las transferencias que correspondan”*. El artículo 2 mencionó la posibilidad de transferir inmuebles, muebles, personal afectado y recursos. La ley habilitó al Poder Ejecutivo a asignar partidas presupuestarias para afrontar erogaciones corrientes o de capital.

Alcances del programa de municipalización

Entre las nuevas competencias que fueron transferidas con posterioridad al decreto-ley 9347/79 y a modo de ejemplo, se transfirió⁷⁷: personal de obras sanitarias a la provincia (ley 9592/80); se municipalizó el mercado del área delta de Tigre y Escobar (Dec. 1832/79); establecimientos asistenciales municipalizados (Dec. 410); instalaciones turísticas (Dec. 4852/76); hospitales y unidades sanitarias (Dec. 1786/80); provisión de agua potable y cloacas (Dec. 1410/79); actividades turísticas en Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre (Dec 1980/77); asistencia de hospitales (Dec. 1786/80); servicios turísticos en Zarate, Merlo, Ensenada y Magdalena (Dec. 750/78); administración de viviendas económicas (Dec. 500/81); ambientes acuáticos (Dec. 1509/79); personal y bienes de Instituto Obra Medica Asistencial (ley 10.376); actividad turística en Madariaga, Gral. Pueyrredon; y Gral. Alvarado (Dec. 4916/76); municipalización de la República de los Niños de La Plata (Dec. 1294/79); o la actividad turística en Ramallo, Escobar, Quilmes, Berisso y San

⁷⁶ Aldo Ferrer (1983, *Nacionalismo y Orden Constitucional*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

⁷⁷ Datos del portal de la provincia www.gba.gov.ar

Pedro (Dec. 2847/77). Muchas de las competencias anteriormente provinciales, como eran la de manejo de viveros, de agua corriente y cloacas, zoológicos, Unidades Sanitarias, Jardines de infantes o Escuelas primarias (Nacionales) pasarían a las Municipalidades.⁷⁸ El proceso de transferencia de la educación del Gobierno Nacional a los subsistemas provinciales, terminó de completarse en la década del noventa. Más allá de dicho proceso y durante la dictadura, el Estado continuó ejerciendo diversas facultades, muchas de ellas finalmente transferidas al sector privado en los años '90.

⁷⁸ Ciappina (2004).

CAPÍTULO V

LOS MUNICIPIOS AL REGRESO DE LA DEMOCRACIA

En este apartado y en el siguiente, desarrollaremos dos propuestas de reformulación del régimen Municipal de la Provincia de Buenos Aires. Ambas como veremos, desarrollaron gran parte de los debates presentados a lo largo de la investigación. Por un lado, nos referiremos al Proyecto de Reforma Constitucional presentado por Antonio Cafiero en el año 1989, que se caracterizó por ser un intento de dotar de mayores competencias a los Municipios de la provincia a través de facultarlos de la autonomía. Los postulados de este proyecto se relacionan con los planteos doctrinarios de Lisandro de La Torre. Por otro lado, en el apartado siguiente, vamos a comentar la propuesta de Reforma de la Ley Orgánica Municipal de la provincia presentado por Raúl A. Fernández. Este proyecto intentó dotar de mayores facultades a los Municipios a través del esquema político autárquico.

En adelante y previamente a comentar directamente los proyectos, vamos a mencionar algunos sucesos de importancia para el desarrollo Municipal bonaerense en la transición de la dictadura a la democracia.

La transición a la democracia

La dictadura, de la mano del estancamiento económico y de las profundas internas entre las diferentes ramas de las fuerzas militares, entró en un proceso de crisis. La derrota de la guerra de Malvinas y las presiones internacionales apuraron la caída de los militares y a partir de aquí, se abrió paso a la formación de un ámbito de debate político denominado la “Multipartidaria” en la antesala de la recuperación de la democracia. Un año después de la Multipartidaria y previo desarrollo de elecciones abiertas, Raúl Alfonsín llegó a la presidencia y de su mano ingresó a la Gobernación Alejandro Armendáriz. La transición de la dictadura a la democracia tras 7 años de control militar de las palancas del Estado no fue tarea sencilla. Por un lado, existieron dificultades políticas producto de años de gobierno militar. Por otro lado y a su vez, se heredó una severa crisis económica con una inmensa deuda externa mediante. Ambas cuestiones tuvieron su proyección sobre la agenda de las Municipalidades.

En este esquema, se inició un profundo cuestionamiento al sistema institucional público producto de décadas de desarrollo de obras y programas fruto del ahorro y el trabajo nacional. El gobierno del año 1983, inició un proceso de reducción de las funciones del Estado con el ajuste del Plan Austral, y particularmente, en su tentativa de implementar un paquete de privatizaciones que fue rechazado por el peronismo y

los sindicatos. Pero es principalmente a partir del nacimiento del proyecto de la Convertibilidad con el gobierno entrante del año 1989, cuando las políticas públicas se encaminaron a aplicar el programa de desarticulación del Estado Nacional y Provincial y de transferencia de competencias a los niveles más bajos del Estado. De esta manera y principalmente desde el año 1989, se iniciaron las privatizaciones y la destrucción de las empresas del Estado. Paralelamente a la desarticulación del Estado Nacional, aparecieron de manera cada vez más recurrente, los planteos acerca de la necesidad de “descentralizar” y transferir las competencias anteriormente federales hacia los niveles más bajos de gobierno.

En este sentido, el interrogante que se nos presenta en la redacción de esta investigación es si en realidad la problemática del gobierno local tal como se la encaró en la década de 1990, no ofició más como una agenda para acompañar la desarticulación del Estado Nacional y provincial, que como una solución de los problemas reales de las Municipalidades. Asimismo, pudimos observar a través de estas páginas cómo la aparición de muchas agendas y planteos teóricos acerca del Municipalismo o la descentralización, no hicieron prácticamente mención a las implicancias para el gobierno local de la desarticulación del Estado Nacional y de los peligros que implicó el abandono de sus competencias en distintas áreas de la economía. El comportamiento del Estado nacional tendiente a desligarse de sus funciones pasándolas otros niveles de gobierno, tuvo en el año 1992 un punto de inflexión: en este año, el gobierno de Buenos Aires recibió los servicios educativos y de Salud de la Nación, cuestión reforzada en la Ley Federal de Educación del año 1993 recientemente derogada por una nueva Ley Nacional. Demás está decir, que el año 2001, puso en las agendas públicas el inconveniente y los dramáticos problemas que trajo al país el programa neoliberal y la desarticulación del Estado Nacional.

Los condicionamientos económicos del país y la crisis política de los Partidos políticos tradicionales, trajo aparejado que el debate sobre las transformaciones Municipales y pese a que esta problemática ocupó una agenda considerablemente más importante que en otros períodos de la Argentina, quedó en muchos casos inconcluso. En la Introducción ya nos referimos cítricamente a nuestra opinión acerca de las reformas impulsadas por Dromi y por otros intelectuales Municipalistas desde 1989, con lo cual no consideramos oportuno redundarlas.

Cap. V- 1) Propuesta de Reforma Constitucional en la Provincia de Buenos Aires de 1989-1990

En el marco de la apertura democrática a nivel nacional y bajo el contexto económico mencionado, se inició y profundizó el juego electoral en la provincia. En el año 1989 llegó el peronismo al poder presidencial de la mano de Carlos Saúl Menem. Previamente, Antonio Cafiero que fuera fundador en 1984 del Frente Renovador Peronista, fue Gobernador de la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987. Cafiero en el año 1988 promovió por intermedio del decreto 547⁷⁹ la descentralización tributaria que permitió a las municipalidades cobrar impuestos provinciales e inauguró una política de transferencia de cobro de recursos prolongada, de distinta forma, hasta la fecha.

A la salida de este último como producto, entre otras cuestiones, de la derrota del proyecto que vamos a mencionar, Eduardo Duhalde ocupó su lugar e ingresó a la gobernación. La Reforma de la Constitución fue votada por la Legislatura de la Provincia el 5 de diciembre del año 1989 y contó con el apoyo de la UCR, acordado previamente en el “Pacto de La Plata”. Finalmente, fue rechazada el 5 de agosto de 1990.⁸⁰

Tras esta negativa, la modificación constitucional se ejecutó finalmente en el año 1994 con la adecuación provincial a la Constitución Nacional. Mas allá de que no fue implementada, es innegable que la propuesta y particularmente en los temas Municipales que nos interesan, avanzó en el debate y en la formulación de propuestas para escribir un nuevo esquema del Régimen Municipal Bonaerense. En adelante, vamos a comentar el apartado Municipal del Proyecto de Constitución con las reformas introducidas por las Leyes 10.859 y 10.900.

El Gobernador de la provincia y promotor de la reforma, Dr. Antonio Cafiero⁸¹, estableció que la reforma tenía cuatro pilares fundamentales:

- a) *La reafirmación de la identidad de la Provincia como estado Federal Autónomo, dueño de sus recursos y su destino.*
- b) *El reconocimiento de los derechos sociales de la persona humana, así como el afianzamiento de los derechos individuales, en el marco del Estado social de derecho.*

⁷⁹ Entre los Considerando del decreto 547/88 se mencionó “lograr un mayor grado de autonomía Municipal; (...) Que es propósito del Gobierno reformular la política fiscal vigente; Que para ello se hace indispensable corregir inequidades, ineficiencia e ineficacias del actual sistema tributario; Que la descentralización administrativa de los tributos provinciales que se determinen conllevará a la prosecución de dichos objetivos”.

⁸⁰ Ollier (2006), pp. 12-16.

⁸¹ *La reforma Constitucional en la Provincia de Buenos Aires 1989- 1990*, Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, Mayo de 1990.

- c) *El protagonismo popular, canalizado a través de la forma de democracia semidirecta, y el reconocimiento de las entidades intermedias y los grupos sociales.*
- d) *La descentralización político-administrativa y, especialmente, la autonomía Municipal.*

Como se observa en las palabras del Gobernador Cafiero, la cuestión Municipal era prioritaria y se ubicó entre los pilares de la reforma Constitucional auspiciada. Además, la aseveración contempló la aparición de la “autonomía” Municipal, abandonando con este punto de vista, la tradicional definición al orden Municipal “autárquico”. La doctrina emanada de la Ley, de forma similar a las Constituciones Nacionales y Provinciales de otros gobiernos peronistas, en su propuesta de reforma hacía referencia directa a los “derechos sociales” y al Estado “social de derecho”.

La Constitución introdujo una Sección Sexta, “Del Régimen Municipal”, Capítulo Único. En dicho apartado, el Artículo 181 estableció que: *“El Municipio es una comunidad natural dotada de autonomía institucional, política, económica- financiera, tributaria y administrativa con arreglo a las normas de ésta Constitución y a las Leyes que en su consecuencia se dicten”.*

Como se puede observar, la norma señaló claramente la “autonomía Municipal”. Asimismo, hizo referencia a la denominación del gobierno local como “comunidad natural”, definición propia de las corrientes doctrinarias favorables a la autonomía. Esta definición es un punto de vista que se distanció claramente del esquema bonaerense tradicional que comentamos a lo largo del trabajo.

El Senador Provincia el Dr. Antonio E. Arcuri⁸² al referirse en el recinto de la Cámara a este Artículo sostenía que:

Es necesario entonces considerar al Municipio como entidad autónoma dotándolo de una autonomía Municipal absoluta, que se configura desde 4 planos: 1) El institucional, que presupone el real ejercicio del poder constituyente de tercer grado o Municipal, facultad que le permite el dictar su propia carta orgánica Municipal, lo cual supone la existencia de los llamados Municipios de convención o de carta que son los que se dictan sus propias cartas orgánicas. 2) En lo político; 3) En lo económico; 4) En lo administrativo funcional. A su turno, la autonomía parcial o no completa, es la que adopta los tres últimos postulados, pero no se anima a establecer la plena autonomía institucional, facultando a las comunas el dictado de sus cartas orgánicas.

Arcuri reforzó la noción que introdujo el Artículo 181 de la Constitución que otorgó plena vigencia a la autonomía. Con este objetivo, trajo el concepto de “Carta Orgánica”. Demás está decir que, en su intervención en la Cámara de Senadores,

⁸² Op. Cit., pp. 135-136.

Arcuri realizó una referencia directa a la persona de Lisandro de La Torre y a la Constitución de Santa Fe de 1921.

La potestad para crear Cartas Orgánicas quedó establecida en el Artículo 182 que sostenía que: *“Cada Municipio podrá dictar su propia Carta Orgánica por Convención convocada al efecto. La misma estará integrada por el doble del número de Concejales que a cada Distrito le corresponde, elegidos por el voto directo de los electores del Municipio”*.

Las Cartas Orgánicas deberían asegurar, según lo establecía el Artículo 182:

- a) *El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, respetando la representación proporcional, todo ello con arreglo a la legislación provincial.*
- b) *La división de poderes Municipales y sus respectivas atribuciones.*
- c) *La organización político institucional y administrativa.*
- d) *Los derechos de iniciativa, referéndum, plebiscito y consulta popular, siempre que no sea para disponer la derogación o modificación de tributos y sus accesorios.*
- e) *Formas de participación comunitaria en la planificación y ejecución de sus acciones.*
- f) *La legalidad y equidad como principio de la tributación.*
- g) *El régimen financiero, presupuestario y contable.*
- h) *El ejercicio del poder de policía en materia de su competencia y aquellas en que ejerciera facultades concurrentes y en la forma que corresponda en las que actúe por delegación de la Nación o la Provincia de acuerdo a esta Constitución y las Leyes y en todo ámbito de su territorio sin excepciones.*
- i) *El régimen de contrataciones, bajo el principio de licitación pública, sin perjuicio de las excepciones que establezca la Ley Orgánica Municipal o las Cartas Municipales.*
- j) *El régimen laboral de responsabilidad de los funcionarios y empleados Municipales, conforme a los principios establecidos por esta Constitución.*
- k) *La publicidad de los actos de gobierno y la reseña con una Memoria Anual, de la percepción e inversión de las rentas Municipales.*
- l) *El procedimiento para su reforma.*

Como se observa, las Cartas pusieron en la norma del gobierno local la definición de la “autonomía” político institucional y administrativa o financiera. La posibilidad de desarrollar las Cartas Orgánicas que introdujo dicho Artículo evidenció una diferencia sustancial con el texto de la Constitución de año 1934 vigente en ese momento, que sostenía que: *“La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento”*. Los Municipios que no sancionaron Cartas se guiarían por la Ley Orgánica y la Legislación Provincial (Art.187).

Asimismo, e innovando en el Derecho Municipal, la reforma estableció los derechos al ejercicio de la democracia semidirecta y fomentó la participación comunitaria en la gestión. El citado Artículo 182 estableció que las Cartas podrían *“Prever la creación de Concejos Vecinales Electivos, en las localidades que no sean cabecera de Partido, los que tendrán las atribuciones y funciones que le establezcan*

las Cartas y para cuestiones estrictamente locales”. Los Concejeros no tendrían remuneración y serían elegidos de la misma forma que los Concejales.

Eran recursos de la Municipalidad los “impuestos que establezcan”, los tributos que la provincia les transfieran, los ingresos del régimen de coparticipación originado en un sistema único, general, automático y redistributivo que no podía ser inferior al 20% de los ingresos de la provincia, las tasas, derechos, patentes, tarifas y contribuciones, las provenientes de concesiones de obras y servicios y las multas o donaciones. La norma retiró la obligación de que los aumentos de impuestos debían ejecutarse en una Asamblea con la misma cantidad de Concejales que de “mayores contribuyentes”.

El Artículo 184 sostuvo que eran atribuciones de la Municipalidad:

- a) *Convocar a consulta, referéndum, plebiscito.*
- b) *Convocar a los electores del Distrito para elegir autoridades Municipales, Consejeros Escolares y Vecinales, con quince días de anticipación por lo menos, cuando el Poder Ejecutivo Provincial dejare transcurrir los términos legales sin hacerlo.*
- c) *Confeccionar a iniciativa del Departamento Ejecutivo y aprobar por el Deliberativo su presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos.*
- d) *Declarar de utilidad pública y proceder a la expropiación⁸³ de los bienes que considere necesario, con su presupuesto, mediante ordenanza conforme a los principios de esta Constitución y en el marco de la Legislatura Provincial en la materia.*
- e) *Designar, promover, remover y determinar la remuneración de su personal.*
- f) *Adquirir, locar, administrar, grabar, enajenar y disponer de sus bienes.*
- g) *Contraer empréstitos con destino determinado. En ningún caso podrá sancionarse Ordenanzas de esta clase, cuando el total de los servicios de amortización e intereses, afecten en más de veinticinco (25) por ciento de los recursos ordinarios de la Municipalidad.*
- h) *Intervenir con fines de utilidad común en la actividad económica, creando y promoviendo la participación popular.*
- i) *Elaborar planes de desarrollo urbano y rural, normar y reglamentar el uso del suelo y la organización territorial del distrito, en el marco de la legislación provincial en la materia.*
- j) *Convenir con la provincia el régimen de valuación de la propiedad inmueble, en el marco de la legislación provincial en la materia.*
- k) *Crear tribunales de Faltas e Imponer, de acuerdo a las Leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, pudiendo requerir del Juez Competente las órdenes de allanamiento que resulten necesarias.*
- l) *Crear entidades financieras Municipales de conformidad con la legislación vigente y las disposiciones del Banco Central.*
- m) *Instrumentar las políticas de apoyo y difusión de los valores culturales, regionales, provinciales y nacionales en general. Preservar el patrimonio histórico y artístico.*
- n) *Tener a su cargo lo relativo a la licencia y habilitación de establecimientos comerciales e industriales; a los planes edilicios y de urbanización a la*

⁸³ Sobre este punto y en una entrevista realizada por nosotros, el Cr. Raúl Fernández, nos informó que: *Esta cláusula fue utilizada por la oposición política a Cafiero para acometer en la formulación de una campaña por el “no” a la reforma Constitucional. El argumento desarrollado por la oposición y por sectores de la prensa, era que el Estado le iba a quitar ilegítimamente las casas y propiedades a los vecinos. Tal acción difamatoria terminaría consiguiendo varios adeptos.*

apertura, construcción y mantenimiento de las calles y caminos vecinales, plazas, parques, paseos y obras de infraestructura en general; nivelación y desagües; uso de calles, espacios públicos; playas, riberas y subsuelos; tránsito, vialidad, transportes y comunicaciones locales; edificación y construcción; servicios públicos locales, paisaje, mercados, ferias, abastos y faenamiento de animales; higiene, moralidad, salubridad, recreos y espectáculos públicos; organización y contralor de servicios fúnebres y cementerios; y en general todas las materias de fomento o interés local. Todas estas atribuciones respetando los convenios celebrados por la provincia con otras jurisdicciones.

- o) Tener facultades concurrentes en la elaboración, ejecución y contralor de los planes de obras públicas en general; viviendas; servicios públicos, educación y cultura; salud y acción social, ancianidad, discapacidad y desamparo; minoridad, previsión, recreación y turismo, creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza, protección del equilibrio ecológico, medio ambiente, polución ambiental, flora y fauna, explotación minera, vialidad, espacio aéreo y en general, todas las políticas de desarrollo y fomento que se realicen o incidan en su ámbito territorial.*
- p) Participar en la provincia en la formulación y ejecución de políticas preventivas de seguridad, defensa civil y social.*

Es interesante remarcar que el proyecto puso como atribución primera que las Cartas deberían garantizar los mecanismos de democracia semidirecta, alentando a partir de aquí, la acción de los vecinos y sus organizaciones en la formación de la política pública Municipal.

Como se puede ver, la norma, continuando con la idea de Estado social de Derecho, marcó la facultad de las Municipalidades de *“Intervenir con fines de utilidad común en la actividad económica, creando y promoviendo la participación popular”*, cuestión reforzada con la potestad de: *“Declarar de utilidad pública y expropiar bienes”*.

Como se observa, la Ley a diferencia de las Constituciones anteriores, hizo mención directa a las posibilidades de las Municipalidades de crear Tribunales de Faltas y de desarrollar entidades financieras. La propuesta, en contraste con las otras Leyes, identificó con suma claridad el importante rol Municipal en lo que respecta a la implementación de medidas tendientes a favorecer y reforzar las actividades culturales y sociales del Municipio. Es digno de mencionar a partir de aquí, la extensa lista de actividades culturales, de acción social, defensa civil y de protección del medio ambiente que la norma facultaba.

Servicios públicos

La propuesta de Constitución estableció en el Artículo 185 que los Municipios estaban facultados para constituir organismos Municipales, intermunicipales, consorcios o cooperativas de vecinos para la realización de obras públicas, servicios o cooperación financiera. El mismo Artículo, sostuvo que las Municipalidades podían acordar con la provincia acuerdos para la gestión de obras y servicios de manera

conjunta incluyendo además, la posibilidad de constituir organismos de gobierno o planeamiento regionales.

División territorial Municipal

En este caso, a diferencia de las sustanciales transformaciones que propuso el proyecto en varios aspectos, se conservó la facultad provincial existente para las divisiones territoriales y esta competencia seguiría en manos de la Legislatura según estableció el Artículo 186.

En resumidas cuentas, el proyecto de Cafiero rompió con la tradición autárquica de los proyectos de régimen Municipal de la provincia. Dicha propuesta contempló la importancia de ampliar la actividad vecinal en el gobierno. Asimismo y continuando la doctrina peronista de las décadas del cuarenta y cincuenta, promovió con una marcada centralidad el desenvolvimiento del Estado de Derecho social a nivel local. Como pudimos ver y vale la pena remarcarlo, el proyecto retomando una bandera histórica de los gobiernos Municipales, estableció una pauta mínima de los fondos que tenían que ser coparticipados directamente desde la provincia. Finalmente y como ya adelantamos, la comunidad bonaerense le dio la espalda a esta propuesta de nueva Constitución y junto a ella, el apartado de Reforma Municipal no fue implementado. Las causas de la derrota son diversas. Pese a eso, lo que no se puede desconocer es la importancia que adquirió la oposición a Cafiero a través del peronismo menemista, que conjuntamente con partidos de izquierda, de derecha y de gran parte de la prensa, se opusieron a la propuesta. Eduardo Duhalde, antiguo renovador cafierista y ahora aliado de Menem, tras la derrota de la consulta, empezó a ocupar el lugar de Cafiero conjuntamente con los seguidores de Aldo Rico y los conservadores provinciales, ambos detractores de la propuesta de reforma.⁸⁴

La alianza parlamentaria de Cafiero con la UCR, pese a que agilizó su aprobación en el Parlamento, no garantizó el triunfo de un proyecto de reforma contra el que se argumentó especialmente, que nacía del interés del Gobernador de alcanzar la reelección. Asimismo y como ya comentamos, se desarrolló una fuerte campaña contra el proyecto argumentado que otorgaba facultades expropiatorias y supuestamente, confiscatorias del Estado respecto de la propiedad privada e individual.

⁸⁴ Ollier (2007).

Cap. V- 2) Anteproyecto de Reforma de la Ley Orgánica Municipal del año 2003

Tras el fracaso del proyecto de Cafiero, el Régimen Municipal Bonaerense conservó el esquema de funcionamiento legal del año 1958. Pese a que no se modificaron ni la Constitución ni la Ley Orgánica, se produjeron otras transformaciones de importancia para el funcionamiento de los Municipios.

Por citar algunas medidas, debemos mencionar que se sancionó en el año 1991 una Ley creando el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano como producto de la exigencia del entonces vicepresidente de Menem y futuro Gobernador, Eduardo Duhalde, como paso previo para la postulación a la gobernación. Esa Ley asignó un porcentaje de la recaudación del Impuesto a las Ganancias cercano a los \$ 650 millones anuales, que quedaba en manos de la provincia. Estas partidas presupuestarias fueron justificadas como un mecanismo de compensación económica del Estado Nacional a la provincia, que había sido desfavorecida en las transferencias de la coparticipación durante la gobernación de Armendáriz. Dichos recursos le permitieron al entonces vicepresidente Duhalde, desembarcar en la provincia y construir un capital político que lo puso en la mesa grande de las decisiones de poder en el país. A cambio, a Carlos Menem partidario profeso de la doctrina neoliberal y de la destrucción de la economía nacional, se le aseguraba un gobernador afín que le permitió construir consenso y base electoral en la Provincia de Buenos Aires.

Dicho Fondo fue y sigue siendo parte posiciones, interpretaciones y lecturas encontradas. Por un lado, entre aquellos que lo consideraban un instrumento institucional para movilizar discrecionalmente inmensas sumas de dinero, cuestión que incluyó y que sigue generando al día de la fecha, serias acusaciones cruzadas por la oposición partidaria y la prensa. Por otro lado, entre sus defensores, están aquellos funcionarios que actualmente aseguran que dicha suma de dinero permitió revertir cuestiones como la de Buenos Aires que con el 38% de la población nacional (aproximadamente 14,5 millones de habitantes), recibe solamente el 21% de los recursos coparticipados por la Nación a las provincias⁸⁵. Por otro lado y entre algunos de sus partidarios, se estableció que este giro de capital y de recursos fue una palanca para implementar la política pública por fuera de algunos circuitos de la burocracia provincial, característica que agilizó las ejecuciones presupuestarias para el desarrollo de la obra pública. En lo que al tema de esta investigación respecta debemos decir, al menos, dos cuestiones. Por un lado, que con estas partidas de capital se ejecutaron diversas obras Municipales en el Conurbano. Pero por otro, que dichos fondos fueron manejados por la provincia acentuando la distribución asimétrica de recursos y

⁸⁵ Fuente: http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=825586

funciones entre los Municipios y el gobierno central que tenía en sus manos la toma de las decisiones.

Adelantándonos un poco en el tiempo, no podemos dejar de mencionar la iniciativa denominada “Génesis 2000” que tuvo como objetivo la apertura de nuevos Municipios en la provincia. Tras este proyecto, quedaron inauguradas las Municipalidades de Presidente Perón, José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó y Ezeiza. Los argumentos que propiciaron la transformación se relacionaron a muchas cuestiones que desarrollamos a lo largo del trabajo y que aparecieron en los fundamentos de dicho proyecto: “modernización tecnológica administrativa”, “des-burocratización”, “descentralización funcional y administrativa”, “calidad de servicio” y “cercanía con el vecino”. Se puede observar que los nuevos Municipios han tenido un desarrollo notable desde su nacimiento y que dicho crecimiento es reconocido por el habitante de las localidades. Una cuestión que está vigente en estas nuevas Localidades, pero además, en la casi totalidad de los Partidos de la provincia, es que no se han resuelto muchas de las carencias y las asimetrías entre los Municipios en su relación con la provincia.

La propuesta del Anteproyecto

Un grupo de profesionales dirigido técnicamente por Raúl A. Fernández,⁸⁶ procedió a la elaboración de un “Anteproyecto de Ley Orgánica de las Municipalidades” para la Provincia. En ese marco, se conformó un equipo de trabajo multidisciplinario dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno, del cual el autor de la presente tesis fue miembro investigador y responsable de la redacción de algunos capítulos. Finalmente este proyecto no fue implementado. A continuación, vamos a mencionar los principales ejes y propuestas del Anteproyecto.

Entre los fundamentos de la necesidad de reforma del Anteproyecto se mencionó la búsqueda de dar respuesta a los siguientes planteos:⁸⁷

- a) *Las nuevas necesidades surgidas en el ámbito comunal;*
- b) *Las demandas de mayor participación de la ciudadanía en los procesos de formación de la voluntad estatal y en el control del accionar de gobierno;*
- c) *El reconocimiento de realidades diferentes entre la el Conurbano y la provincia interior;*

⁸⁶ Ex Subsecretario de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Bajo su gestión se implementaría el programa “Génesis 2000” de creación de nuevos Municipios.

⁸⁷ “Anteproyecto de Reforma de la Ley Orgánica Municipal”, Proyecto PNUD 2003. Informes de avance del Coordinador del anteproyecto, Cr. Raúl Fernández (2003). Informe del Consultor Dr. Sergio Félix (2003).

El Anteproyecto mencionó la necesidad de adecuar la Legislación Bonaerense en cuestión Municipal a lo establecido en la Constituyente Nacional de 1994. Con este objetivo y sumado al estudio de la historia institucional bonaerense, se tuvieron en cuenta como antecedentes las pautas elaboradas por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Asesoría General de Gobierno en su tarea de colaboración consultiva con las autoridades Municipales.⁸⁸ Asimismo, se consultó a diversos actores del ámbito Municipal y administrativo, tales como funcionarios y políticos Municipales y provinciales relacionados con el tema. En este marco, además, se relevaron antecedentes normativos en otras provincias argentinas, como es el caso de la de Córdoba y de Santa Fe. Junto a las ya mencionadas, se analizaron experiencias latinoamericanas y europeas, especialmente los sistemas de Brasil y España.

Raúl Fernández estableció que el anteproyecto *“Partió de la base de considerar que atento lo establecido por los Artículos 190 a 197 de la Constitución Provincial no era posible encarar la cuestión desde la vieja concepción de considerar a la autonomía Municipal como aquella que lleva insita la posibilidad de los Municipios de autonormarse mediante el dictado de sus propias Cartas Orgánicas, sino que por el presente se pretende asegurar un núcleo de atribuciones que permitan atender eficazmente los asuntos de orden local mediante la regulación sistema institucional adecuado para ello”*.

El punto de partida, tal cual lo expresó Fernández, se enmarcó en el supuesto de que el régimen Municipal actual constaba con diversas competencias y facultades de larga trayectoria, con lo que se podía aseverar que la autarquía actual ofreció un marco de funcionamiento amplio a los gobiernos locales, que podía ser revisado y perfectible, pero que era contraproducente desecharlo. En este caso, y a diferencia del proyecto de Cafiero, Fernández estableció en su informe que la solución a los desafíos Municipales no tenía que ver con la posibilidad Municipal de sancionar Cartas Orgánicas. Por el contrario, el autor sostuvo desde una mirada comparada de los sistemas políticos locales, que actualmente las Municipalidades bonaerenses desarrollan mayores funciones que gran parte de los Municipios con Carta Orgánica. A partir de aquí y entre otras cuestiones, Fernández aseguró que los Municipios bonaerenses tenían mayor nivel de autonomía en los hechos que gran parte de los Municipios Carta, a partir de lo cual, no creía ni oportuno, ni necesario, la modificación del esquema de la autarquía.

⁸⁸ Fernández (2003).

El anteproyecto se propuso avanzar sobre los siguientes puntos:

- a) *Recomponer las competencias del Municipio,*
- b) *continuar el proceso de reversión de la centralización administrativa que si bien pudo resultar una necesidad en los albores de la organización institucional bonaerense como política de consolidación del poder provincial y como método de ocupación del territorio, en la actualidad reposa sobre parámetros superados y generadores de distorsiones burocráticas inaceptables,*
- c) *precisar el alcance de la autonomía,*
- d) *definir las atribuciones de los departamentos que componen la Municipalidad,*
- e) *proponer a una mayor democratización y participación ciudadana,*
- f) *sentar las bases para la participación de las organizaciones comunitarias en la gestión y el control Municipal,*
- g) *dar respuesta a los reclamos populares de una mayor ética pública,*
- h) *resolver las cuestiones atinentes a las distorsiones presupuestarias,*
- i) *dotar al Municipio de instrumentos para reformar aspectos burocráticos e ineficientes de su gestión,*
- j) *dotar de un espacio institucional para afrontar la insuficiencia de recursos técnicos utilizados,*
- k) *plantear modelos de gestión de los recursos humanos que aseguren la capacidad y la búsqueda de un óptimo servicio a los vecinos, respetando los derechos Constitucionales de los agentes comunales y*
- m) *mejorar los servicios de control administrativo interno de la comuna.*

En el Capítulo I del Anteproyecto se definió el alcance de la autonomía Municipal que: *“Implica la facultad de las Municipalidades de intervenir en los asuntos locales de acuerdo a la capacidad de administración de las mismas y de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. En el ejercicio de su autonomía, las Municipalidades podrán ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a la Provincia o a la Nación.” (Art. 3º)* Sobre este asunto y en palabras de Fernández el Anteproyecto se propuso:

- a) *Consagrar derechos específicos de los ciudadanos como vecinos de un Municipio, como expresión local de los derechos Constitucionales del ciudadano.*
- b) *establecer las atribuciones de los Departamentos Deliberativo y Ejecutivo, deslindando precisamente las atinentes a cada uno, procurando asignar en forma predominante la función materialmente legislativa al Concejo y la función materialmente administrativa al Ejecutivo. También se establecen las pautas básicas de funcionamiento, de modo de dejar a cada Municipio las regulaciones específicas en torno al funcionamiento de cada uno de los Departamentos.*
- c) *Incorporar en el sistema Municipal bonaerense los mecanismos de democracia semidirecta así como el instituto de la audiencia pública para diversas cuestiones de interés Municipal.*
- d) *Definir las competencias tributarias del Municipio, receptando la experiencia de las finanzas públicas bonaerenses y propiciando normas adecuadas para una eficaz financiación de las funciones Municipales.*
- e) *Contemplar la regulación básica de la contratación local, facultando al Municipio a la utilización de diversas figuras de gestión, hoy discutidas por carencia o insuficiencias de previsiones legales adecuadas.*
- f) *Establecer las pautas básicas de la política de recursos humanos del Municipio, estableciendo parámetros para optimizar la gestión de los mismos con el objetivo de una mejora en la calidad del servicio que el Municipio brinda a los ciudadanos en el marco de los tradicionales derechos de los agentes públicos Municipales.*
- g) *Introducir novedades en lo referido a los instrumentos referidos a la administración financiera y el régimen de control interno, incorporando la noción de un sistema integrado y*

completo, pero en el marco del otorgamiento de mayores facultades al Municipio para la reglamentación específica de diversos aspectos en lo que hace a los aspectos regulados por el Capítulo.

h) Merece especial consideración, las regulaciones diferenciadas estipuladas para los Municipios de más de 80.000 habitantes, debiendo prever institutos tales como la Defensoría del Pueblo.

El Artículo 10° del Anteproyecto estableció que a los efectos del cumplimiento de las atribuciones establecidas por los Artículos 190 y 192 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, se reconocía a las Municipalidades las siguientes facultades:

- a) *La potestad de administración.*
- b) *La potestad reglamentaria.*
- c) *La potestad tributaria.*
- d) *La potestad de programación y planificación.*
- e) *La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.*
- f) *La potestad de ejecución forzosa y sancionadora.*

Descentralización

El Artículo 13° estableció que el Gobierno Provincial podía delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materia que afecten intereses propios, de modo de que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública. Esta cláusula abrió paso a la descentralización de funciones en el marco de un esquema normativo centralizado en la provincia.

La Ley contempló la figura de los Organismos Descentralizados que fue introducida por el Artículo 167. Dichos organismos eran contemplados para la ejecución de las obras y gestión directa de los servicios contando para eso, con personalidad jurídica pública. Tenían según el proyecto, patrimonio independiente y derechos y obligaciones propias. Correspondió a los organismos descentralizados el régimen de descentralización y de la organización y administración de los servicios públicos. El Artículo 168 introdujo la posibilidad de ejecutar las obras y la gestión de los servicios locales a través de la formación de una Sociedad del Estado.

Mecanismos de fomento de la democracia

Este apartado buscó ampliar los mecanismos para el ejercicio posible y real de la acción individual o comunitaria en el gobierno Municipal. Con este objetivo, la norma contempló tanto la introducción de mecanismos para la participación en el gobierno, como asimismo y cuestión fundamental, remarcó la importancia del gobierno local para acompañar a las organizaciones libres del pueblo.

El capítulo III introdujo la figura de los Institutos de Democracia Semidirecta y el Artículo 22° estableció que “*Los habitantes del Municipio gozan de los derechos de*

Iniciativa Popular establecido en el Artículo 67 Inciso 1 de la Constitución Provincial; del derecho a la Consulta Popular establecido en el Artículo 67 Inciso 2 de la Constitución Provincial; del derecho a las Audiencias Públicas; y del derecho a participar en la administración de un presupuesto participativo conforme lo establece la presente Ley". La reglamentación de dichos mecanismos quedaba en manos de la Legislatura (Art. 48, Inc. 25).

Como se puede observar, el Anteproyecto introdujo las figuras institucionales para el ejercicio de la democracia semidirecta mencionadas en la de la Provincia. Además, la norma innovó al contemplar la posibilidad de implementar un presupuesto participativo (dicho Artículo fue complementado con el Art. 112 f).

El capítulo IV se denominó "Del voluntariado" y en su Artículo 30º estableció que "*Los ciudadanos podrán solicitar a la Municipalidad que lleve a cabo una determinada actividad de competencia e interés público Municipal a cuyo fin aportan gratuitamente medios económicos, bienes, derechos o trabajos personales sin relación de empleo público*". El Artículo 31 sostuvo que la Municipalidad debería asignar una partida anual de dinero a esta función.

La propuesta de Ley introdujo un capítulo X denominado "Delegaciones Locales Desconcentradas y Gestión comunitaria". El Artículo 82 de dicho apartado sostuvo que los Municipios podían establecer delegaciones u organismos de gestión desconcentrada con la organización, funciones y competencias que por ordenanza se lo confieran. Según sostuvo el Artículo 84, estos nuevos ámbitos de gobierno debían prever la participación en la gestión y/o el control de las mismas de organizaciones no gubernamentales radicadas en la zona.

El Artículo 85 estableció que el Municipio debería crear Concejos de Participación Vecinal con la finalidad de integrar la participación de los ciudadanos y de organizaciones no gubernamentales en los asuntos Municipales. Según el Artículo 87º, los Concejos Vecinales de Participación podían ejercer por delegación funciones administrativas en las materias relativas a la gestión y utilización de los servicios y bienes destinados a actividades sanitarias, asistenciales, culturales, deportivas y recreativas.

Consortios regionales

El Artículo 88º estableció que podían formarse consortios públicos entre varios Municipios o entre una o más Municipalidades con la Nación o la Provincia u otras Provincias para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común. Los consortios tendrían personalidad propia y plena capacidad jurídica. Además,

según el Artículo 94, la norma introdujo la posibilidad de desarrollar consorcios mixtos con personas físicas o jurídicas privadas o con organizaciones no gubernamentales.

Defensor del Pueblo

El proyecto introdujo como innovación la figura del Defensor del Pueblo para las Municipalidades. Con este objetivo el Artículo 95 sostuvo que en los Municipios con población superior a 80.000 habitantes: *“Existirá un Defensor del Pueblo encomendado para la defensa y protección de los intereses difusos y los derechos individuales y colectivos de los habitantes del Municipio, para la supervisión de los servicios públicos prestados directa o indirectamente por el Municipio o sus empresas concesionarias y para el control de la correcta aplicación del ordenamiento jurídico y de la aplicación del capítulo de Ética en todo acto que impliquen un ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente en sus funciones”*.

Recursos Municipales

El Artículo 104 Incisos 11 y 12, contempló la posibilidad de que el Municipio perciba el impuesto sobre la propiedad inmueble y el impuesto sobre la propiedad automotor, ambos posteriormente transferidos por la Ley 13.010/03. La norma aclaró que tenía que mencionarse la necesaria y previa autorización por Ley específica de la Legislatura de la Provincia.

El Artículo 106 estableció que para compensar las diferencias en las bases tributarias existentes entre los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, se constituiría un “Fondo Compensatorio” que estaba destinado a la integración de un sistema único y automático en beneficio de los Municipios menos desarrollados, con bases tributarias más débiles o que enfrentan alta demanda de servicios por su mayor población y tendiente a asegurar el suministro de un nivel básico de servicios.

Sistemas de control

La Ley en el Artículo 134 introdujo la noción de “Sistema de Control” integrado. La administración estaría conformada por los sistemas interrelacionados “presupuestarios”, de “contabilidad”, de “recaudación”, de “contrataciones”, de “Obras y Servicios Públicos”, de “tesorería” y por el “Sistema de Control Interno”.

Sobre las facultades del Sistema de Control Interno (Artículos 184 a 189) estaba la de desarrollar un informe anual según lo establecía el Artículo 189. Dicho informe versaría como mínimo en los siguientes temas:

- A- *La eficiencia, economía y eficacia del accionar del Municipio y de cada uno de sus áreas.*
- B- *El grado de satisfacción de los ciudadanos.*
- C- *El cumplimiento de las normas sobre responsabilidad fiscal.*
- D- *El cumplimiento sobre Ética en el Ejercicio de la Función Pública Municipal.*

Municipalización de los servicios

El Artículo 177 sostuvo que “La Municipalidad reservará para sí el derecho de incautarse de las entidades concesionarias y tomar a su cargo la prestación del servicio para asegurar la continuidad del mismo o cuando aquéllas no dieran cumplimiento a las estipulaciones del contrato. En garantía de la regular y eficiente prestación, podrá también exigir de los concesionarios la constitución de depósitos proporcionados al valor de los capitales y a la importancia y magnitud de los servicios”.

Como pudo observarse, este proyecto desarrolló un certero análisis del estado del régimen Municipal Bonaerense. Fue a partir de la toma como punto de partida de la carencia de un correcto ordenamiento y delimitación de las facultades locales, que el proyecto se propuso modificar la Ley Orgánica. El mecanismo para implementarlo siguió respetando el esquema autárquico tradicional de las Municipalidades Bonaerenses por considerarlo el más adecuado. Lo que es innegable, además, es que pese a continuar con la tradición y el ordenamiento político Municipal existente, este proyecto avanzó en la formulación de nuevos e innovadores mecanismos de gestión Municipal. Con este objetivo, planteó taxativamente la importancia que adquiriría actualmente la descentralización de la ejecución de los servicios y funciones hacia los Municipios conservando la centralización normativa provincial. Asimismo, implementó una larga lista de mecanismos para la acción vecinal en los Distritos, desde los mecanismos de democracia semidirecta, del voluntariado o de las delegaciones desconcentradas. La figura del Defensor del Pueblo, la potestad Municipal para la ejecución y control de los servicios públicos, la promoción de los Consorcios con facultades plenas, la introducción de un nuevo sistema de control o la conformación del Fondo Compensatorio, son parte de las trascendentes innovaciones que aportó el Anteproyecto.

Una característica central del proyecto de Fernández fue que intentó ser claro y con este objetivo, desarrolló un articulado normativo general y omitió gran parte de la estructura reglamentaria del Decreto Ley del año 1958. Con dicho fin, la propuesta ofició como un mecanismo legal que delimitó claramente los alcances y funciones, de los Municipios bonaerenses.

Finalmente el proyecto cayó en el vacío como tantos otros. Las causas de tal frustrada inversión de dinero y de capital humano realizada por la provincia tiene varias aristas e interpretaciones. Más allá de las cuestiones personales de entrada y salida de alguno de los funcionarios promotores de la propuesta, si algo caracterizó dicho período, fue la volatilidad política fruto de la profunda crisis social de los primeros años del siglo XXI. En ese marco, la posibilidad de implementar reformas al sistema institucional de la provincia estaba sujeto a la vertiginosidad de los cambios políticos que hizo dificultoso avanzar en el mediano plazo en la formación del consenso necesario que implica toda sanción de una Ley con esta complejidad histórica. Por otro lado, es innegable que existen, en varios casos, marcadas diferencias de apreciación sobre la agenda de temas entre los Intendentes y el gobierno provincial. En realidad, en algunas oportunidades se puede estar de acuerdo en la identificación del problema y no así, en cuál es la mejor solución, principalmente en cuestiones tan álgidas como las presupuestarias.

Como materia central que no sólo caracterizó a los políticos bonaerenses sino que además involucró al conjunto de la dirigencia del sector público o empresarial del país, se debe mencionar la profunda crisis moral y de valores de la dirigencia denunciada por la sociedad públicamente en el año 2001 bajo el lema “que se vayan todos”. Las pujas de poder permanentes por ocupar cargos sin importar demasiado el debate ideológico o programático tan típicas de los años noventa, trajo aparejado la falta de discusión profunda de las agendas partidarias sobre el modelo de gobierno, conjuntamente con una escasa planificación para la toma de decisiones. En muchos casos, pareciera, los dirigentes que ingresaron a la conducción de algunas instituciones del sector público, con tal de acceder a un subsidio desconocieron los trabajos e investigaciones anteriores iniciando a “cuenta cero” los proyectos y relegando a un segundo plano el fin primordial: la implementación de la medida y la transformación de las condiciones de vida de los habitantes de una comunidad. De esta forma, se repiten las investigaciones y los proyectos sin demasiado debate, cayendo una tras otra en los ficheros Ministeriales o Parlamentarios. En este cuadro tan característico de las últimas décadas de la política argentina, no fueron pocos los proyectos ideados que sin importar la afiliación política partidaria, no llegaron a debatirse e implementarse tal cual lo está necesitando la Nación y la sociedad en su conjunto.

Cap. V- 3) Ley 13.010/03 “Programa de Descentralización Administrativa Tributaria de Impuestos Provinciales”.⁸⁹

3- A) Algunos aspectos del problema presupuestario Municipal.

La autonomía fiscal Municipal se define como la capacidad que tienen los gobiernos locales de prestar servicios a partir de la utilización de recursos propios. Históricamente, los Municipios exigieron a la provincia o a la Nación la necesaria transferencia de recursos para solventar sus administraciones, generalmente, carentes de dicha autonomía y por eso, dependientes de otros niveles de gobierno para garantizar su normal funcionamiento. Para tener una noción general de las implicancias más importantes de ésta problemática, a continuación vamos a mostrar algunas cifras y a presentar algunas reflexiones desarrolladas por Sebastián Fioravanti⁹⁰ en un estudio del sistema Municipal argentino. Las cifras que se presentan son datos oficiales del año 1999. Sobre dicha información, Fioravanti desarrolló un análisis de los grados de autonomía fiscal Municipal lo cual le permitió deducir lo siguiente:

- del total del presupuesto Municipal a nivel Nacional, el 36.95% provenía de recursos Tributarios de Origen Nacional o Provincial (Coparticipación);
- en concepto de Ingresos Tributarios de Origen Municipal, percibían en promedio el 2.29%;
- el concepto de Ingresos no Tributarios, Tasas, representaba el 48.11% de los ingresos totales.
- los ingresos por Transferencias Corrientes representaban el 11.38% de ingresos y las Regalías el 1.26% de los mismos.

De lo expuesto en párrafos anteriores y más allá de la falta de actualización de los datos, se concluyó en que solamente el 50.4% de los Ingresos Municipales eran propios, entendiendo por éstos aquellos conceptos que son producto de su gestión de recaudación (Ingresos Tributarios de Origen Municipal un 2.29% e Ingresos no Tributarios -Tasas- con un 48.11%). Por lo tanto, el 49.6% de los ingresos Municipales no estaban bajo el control Municipal, ni dependían de la política tributaria

⁸⁹ Por cuestiones de temática y de espacio de la investigación, dejamos al lector el análisis de la Ley 10.559 “Régimen de Coparticipación Municipal de Impuestos” y sus modificatorias y reglamentarias, que sirven como marco general para analizar este apartado.

⁹⁰ Fioravanti (Mayo 2004), “Estructura tributaria Municipal predominante en el país”, Convenio de colaboración entre la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP y el Ministerio del Interior de la Nación- Secretaría de Asuntos Municipales. Coordinador del Proyecto Cr. Raúl Fernández. El titular de esta tesis fue consultor en el marco del mencionado convenio.

y de recaudación llevada adelante por el Municipio. Este 49.6% estaba formado por un 36.95% de Ingresos por coparticipación, un 11.38% de Transferencias corrientes y un 1.26% en concepto de regalías.

El autor además y completando el estudio, desarrolló una comparación entre los modelos provinciales, donde observó que los Municipios pertenecientes a Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Chubut y Buenos Aires tenían más del 50% de los recursos propios, mientras en el otro extremo, Municipios de provincias como Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, San Juan, Formosa y La Rioja, tenían menos del 20%. Esta característica los hacía mucho más dependientes de la situación provincial y Nacional, estando impedidos de desarrollar metas propias de *performance* fiscal. En este sentido, se debe destacar que la media nacional para todos los Municipios del país era de un 50.4% de recursos propios sobre su total de ingresos, lo que se entiende como una insuficiente correspondencia fiscal entre lo que la jurisdicción recauda y lo que gasta.⁹¹ Atendiendo a estos datos que, en líneas generales siguen teniendo vigencia, podemos deducir que la estructura presupuestaria de los Municipios es muy dependiente de los ingresos no controlados ni gestionados por los mismos.

Otro dato presentado por el autor y de sumo interés para nuestra investigación, tiene que ver con su análisis comparado de la recaudación de ingreso Municipal en dos provincias. Para la muestra analiza la estructura de ingreso de dos sistemas Municipales, uno con “autonomía” (Formosa)⁹² y otro con el modelo de la Autarquía (Santa Fe).⁹³ Los datos estudiados por Fioravanti le permiten concluir que: *“No existe una correlación entre autonomía institucional y autonomía fiscal, resultando a estos efectos la autonomía institucional meramente declamatoria”*. Dejando de lado las estructuras económicas de cada una de las provincias, ya sea las ventajas comparativas geográficas, climáticas, las riquezas o los bienes con los que cuenta cada una de las jurisdicciones, podemos afirmar que sus conclusiones nos sirven como un llamado de atención sobre la declamación de la “autonomía” como un

⁹¹ Fioravanti (Mayo 2004).

⁹² *Comenzaremos analizando a la provincia de Formosa, en donde algunos de los Municipios poseen la potestad de dictar su Carta Orgánica. Estos tributos son: impuestos a los automotores e inmobiliario urbano. Del total de ingresos, los ingresos tributarios de origen Municipal representan el 5,65% de los mismos. Las Tasas representan el 7,75% y reciben en conceptos de Transferencias Corrientes un 13,71%. El concepto de ingreso más relevante para los Municipios de esta provincia, el la coparticipación con un 72,89%.* Fioravanti (Mayo 2004).

⁹³ *En la provincia de Santa Fe (Autarquía) los Municipios presentan una estructura de ingresos sustancialmente distinta a los Municipios de la provincia de Formosa. Vemos que el concepto de ingreso más significativo es de Ingresos no Tributarios (Tasas), con un 51,78%, el segundo concepto en importancia son los ingresos por Coparticipación con un 45,93% y por último ingresos por Transferencias Corrientes con un 2,29%.* Fioravanti (Mayo 2004)

supuesto instrumento legal que puede por sí mismo resolver los problemas de una comunidad.

Tal cual vimos anteriormente, los proyectos de Cafiero y de Fernández se pusieron entre sus objetivos dotar de mayor cantidad de recursos a los Municipios. El primero, lo intentó a través de la fijación de un monto mínimo en la coparticipación provincial, a su vez que dotaba de facultades para la sanción de nuevos impuestos a los Municipios que eran definidos como “autónomos”. El segundo, promovió el cobro Municipal del impuesto sobre la propiedad inmueble y el impuesto sobre la propiedad automotor.

3- B) Acerca de la Ley 13.010

La Ley 13.010 implicó la implementación de una propuesta similar a la de Raúl Fernández. En este marco y por intermedio de la Ley mencionada, la gobernación avanzó en un proceso de descentralización de competencias y de recursos. Se transfirió el cobro y la administración del Impuesto Inmobiliario Rural, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y el Impuesto Automotor. Asimismo, dicha norma facultó la posibilidad de participación Municipal en la implementación de planes de pago para el recupero de deudas tributarias⁹⁴.

Como se puede observar, se transfirieron recursos desde la provincia a los Municipios en el marco de la ya denominada autarquía. En este marco, se delegaron nuevas potestades administrativas y los fondos para costearlas. Pese a que se descentralizó la obtención de nuevos fondos, no se le otorgó al gobierno local la capacidad normativa en temas tributarios. Los comentarios que vamos a hacer de aquí en adelante tomarán en cuenta el texto actualizado de la norma mencionada con las modificaciones introducidas por las Leyes N° 13.163 y 13.403.

Impuesto Inmobiliario Rural

La Ley 13.010 en el Artículo 1 estableció que: *“El Impuesto Inmobiliario Rural será administrado por los Municipios de conformidad a los Convenios de Descentralización Administrativa Tributaria que se celebren en el marco del Artículo 10 del Código Fiscal”*. El 65% de lo recaudado en concepto de ese impuesto corresponde a la Provincia; el 12% será destinado al Fondo Compensador de Mantenimiento y

⁹⁴ *Descentralización tributaria para una provincia federal*. Noticias de Economía del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Año 13, N° 66.

Obras Viales creado por esta Ley (Art. 2 y 3) y que contempla la administración de los caminos de tierra; el 3% será asignado al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental y el monto restante será asignado a los Municipios en concepto de retribución por la administración del tributo.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

El Artículo 6 estableció que el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el tramo correspondiente a contribuyentes bimestrales que hayan tenido ingresos que no superen los \$ 144.000 durante el período que determine la Autoridad de Aplicación, será administrado por los Municipios de conformidad a los Convenios de Descentralización Administrativa Tributaria que se celebren en el marco del Artículo 10 del Código Fiscal. El 47,5% del total recaudado corresponderá a la Provincia con destino a la atención de planes sociales y erogaciones con incidencia en los Municipios; el 25% será destinado al Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos que se creó por esta Ley (Art. 8 y 9); El 22,5% será asignado a los Municipios en concepto de retribución por la administración del tributo; El 5% será distribuido a los Municipios con destino al tratamiento y disposición final de residuos, en función de la población de cada Distrito.

Impuesto Automotor⁹⁵

La Ley transfirió el impuesto en los vehículos correspondientes a los modelos 1977 a 1987 inclusive. El Artículo 11, estableció que dicho impuesto sería transferido y asignado de acuerdo al lugar de la radicación del vehículo a los Municipios, quienes serían los encargados de efectivizar su cobro. El Artículo 14 estableció que la recaudación del Impuesto a los Automotores obtenida por cada Municipio correspondería íntegramente al mismo y constituiría un recurso propio del Municipio de libre disponibilidad.

⁹⁵ La Ley 13.010 contempló el cobro de deudas de los automotores. Sobre este punto el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires establece que: *El Decreto 226/03 reglamenta la transferencia de crédito fiscal del mencionado impuesto, en su artículo 5to dispone que corresponde a toda la deuda que registren los vehículos de los modelos mencionados precedentemente, con la excepción de aquella deuda reconocida mediante un plan de regularización que no hubiere caducado. Por lo tanto se desprende que para el caso traído en consulta, donde la moratoria o convenio de pagos ya se encuentran caducos, el Municipio a través de la ordenanza que lo autorice podrá establecer un nuevo plan en las condiciones que ésta establezca*". Fuente: <http://www.tribctas.gba.gov.ar>

A MODO DE CONCLUSIÓN

“Un Plan de Gobierno no puede ser la fría enumeración de intenciones a cumplir ni de proyectos a realizar. Eso sería un plan carente de alma; sería un verdadero muerto, por bonito y bien armado que estuviese. Un plan de gobierno, para que tenga alma, debe tener una doctrina, ya que la doctrina nacional es la verdadera alma colectiva del pueblo”.

Juan D. Perón, 1952⁹⁶.

Para consolidar la estructura política institucional del sistema Municipal Bonaerense actual, fue necesario que los habitantes de las comunidades llevaran hacia delante una gran cantidad de proyectos legislativos, políticos, culturales e institucionales. Los hombres y mujeres de los pueblos protagonizaron miles de experiencias concretas, algunas fructíferas y otras muchas fracasadas, fundando Partidos, pueblos, incluidos los 134 Municipios Bonaerenses actuales. En este marco, la tensión entre la administración local y los otros niveles de gobierno, como observamos a lo largo de la investigación, ha sido compleja. Una de las formas de reflexionar sobre estas cuestiones tiene que ver con el estudio del eje conceptual autonomía y autarquía que desarrollamos en el trabajo a través de un recorrido sobre un conjunto de normas.

En este sentido y desde los orígenes de este debate, podemos aseverar que si la Constitución Nacional de 1853 fue poco clara en la delimitación de los alcances de uno u otro esquema Municipal, la Constitución Bonaerense de 1854, quitó todo tipo de dudas: los Municipios son desde esa fecha claramente autárquicos.

Pudimos ver que desde la génesis de las instituciones Municipales en Europa y la aparición de los Municipios en América, la tensión entre el gobierno Municipal y el poder central se manifestó de manera permanente. La aparición de los Cabildos, génesis de los futuros Municipios, fue una demostración histórica de este complejo debate. Por un lado, nacieron como un mecanismo de avance colonial sobre el territorio americano, pero por el otro, adquirieron diversas competencias, muchas de ellas hoy en manos de los poderes provinciales. A partir de aquí, aparecieron escuelas de pensamiento que establecieron que el Municipio era poseedor de una autonomía fruto de la historia. Por el contrario, otros autores hicieron hincapié en que los gobiernos locales tenían facultades amplias, pero desde un origen delegadas o delimitadas por el poder superior, depositario de una legitimidad histórica para mantener ese esquema político.

Nuestra lectura tras haber culminado la investigación, es que la autarquía está inscripta desde el nacimiento histórico de los Municipios bonaerenses y no la autonomía. Desde el momento previo a la Independencia y ya con la implementación

⁹⁶ Juan Perón (1953) *Exposición del Presidente de la Nación, General Juan Perón. 2º Plan Quinquenal*, Ed. Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

de la Ley de Intendencias, se inició una política del gobierno central para disciplinar la posibilidad de que exista una autonomía Municipal. Uno de los justificativos para detener la posibilidad de que los gobiernos locales adquirieran un amplio desarrollo fue el avance geopolítico y comercial de Inglaterra y Portugal. La Corona, como quedó evidenciado con estas y otras medidas, contó con la legitimidad de origen para modificar el funcionamiento de los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Campaña y no viceversa. El objetivo final, a la hora de implementar las políticas sobre los Cabildos, era hacer viable el proyecto colonial y en ese marco, las administraciones existentes en América eran “medios”. A partir de aquí, los Cabildos y los pueblos de Campaña quedaron sujetos al ordenamiento impuesto por los órganos superiores de gobierno. Demás está decir, la Corona de antemano no controlaba necesariamente el desarrollo y fundación de pueblos, pero es innegable, que posteriormente estos nuevos ámbitos poblacionales exigían el reconocimiento del poder central que contaba con la llave para la instrumentación y fundación de las instituciones de la administración Municipal.

En definitiva y desde el origen del gobierno local, se puede observar una lógica exógena de construcción del poder impuesta desde España hacia las colonias, más allá de los mayores o menores niveles de acción propia que desarrollaron las nuevas localidades. La fundación de ciudades y la “refundación” con las reformas Borbónicas fueron en gran parte, producto de la competencia comercial y política entre potencias europeas, cuestión que originó una reforma del ejercicio del poder menguando las competencias de los gobiernos locales en América. En este marco, la Iglesia y los funcionarios coloniales, jugaron un rol esencial a través del esquema de avance territorial español en Buenos Aires por intermedio de las Reducciones, Pagos y Curatos, base de los futuros Partidos y Municipalidades.

Tras la Independencia vimos que estos gobiernos locales vinculados al Cabildo, fueron depositarios de reivindicaciones propias y en muchos casos disímiles: entre el puerto de Buenos Aires y las provincias o entre la Campaña y la Capital. De esta manera, los representantes de los intereses del puerto de Buenos Aires y los comerciantes británicos fueron promotores de la supresión de los Cabildos como uno de los mecanismos para afianzar el poder central en manos de la Ciudad puerto sobre los otros gobiernos del interior. La noción del gobierno local en este marco, estuvo asociada a las formas de vida y de producción del Interior enfrentado a Buenos Aires y es a partir de aquí, que los caudillos y sus tropas fueron por qué no decirlo, los representantes primogénitos del Municipalismo. Aquí quedó evidenciado uno de los principales debates relacionado al tema Municipal: quién dispone y distribuye los recursos económicos de la provincia y el puerto. Sobre este eje se desarrollaron y

siguen vigentes aun en la actualidad, severas discusiones acerca de las históricas asimetrías en la distribución de recursos entre las provincias del Interior, Buenos Aires y cada una de sus Municipalidades.

Superada la etapa de Rivadavia y con el ascenso de Rosas al poder, la política argentina inició un proceso de unidad nacional, incluida en la visión estratégica de este dirigente la posibilidad de recuperar el Uruguay ambicionado por Brasil y de integrar Paraguay. A partir del segundo gobierno y con medidas como la Ley de Aduanas, se pudo observar una disminución considerable del enfrentamiento entre los gobiernos provinciales y Buenos Aires típicos de la era rivadaviana. Asimismo, ocurrió con el enfrentamiento de las poblaciones de la Campaña bonaerense en relación a la Ciudad puerto que se vieron considerablemente disminuidas. Durante este período y más allá del Pacto Federal, no hay muchos antecedentes legales, incluido la inexistencia de textos sobre ordenamientos Municipales.

Tras la batalla de Caseros en el año 1852, el país quedó fragmentado, por un lado entre la Confederación promotora de la Constitución Nacional de 1853 y por otro, por la provincia que sancionó la Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854. En esta última norma, pero particularmente en la Ley de Organización Municipal Nº 35 de 1854, aparecieron las primeras propuestas de formulación de la estructura institucional Municipal porteña similares a las actuales. Buenos Aires, se encontraba enfrentada a la Confederación en el año 1853 y es por eso, que deberíamos ver como antecedente del esquema Municipal más la Constitución de 1854 y la Ley 35, que el texto normativo producto de la Constituyente de Urquiza. Estas normas, además de expresar la separación entre la provincia y la Confederación, desarrollaron una concepción aristocrática del acceso al poder Municipal estableciendo cláusulas para ser elector y candidato, ligadas a la posesión de una renta económica. Con este objetivo y por mencionar un caso, la administración de las Localidades de la Campaña en la Ley 35 quedó en manos de una Comisión de cuatro personas cuyo requisito previo era poseer un capital económico. La Ley 35^ª, estableció una diferenciación entre la Capital y la Campaña, teniendo la primera facultades más amplias que la segunda circunscripta a algunas tareas administrativas. En ambos casos, la Legislatura y el Ejecutivo Provincial tenían las facultades para fijar el ordenamiento Municipal. Aquí ya se perfiló claramente el esquema de la autarquía Municipal: las potestades y funciones legislativas se ligaron a la Capital y el gobierno provincial, contra las facultades más bien administrativas de la Campaña y de las Municipalidades.

Tras la batalla de Pavón y pudiendo imponer sus reglas, Buenos Aires se consideró en condiciones de sumarse a la Nación Argentina reconociendo la Constitución del año 1853. Tras este escenario, apareció la Ley de Organización de la

Municipalidad de Buenos Aires N° 467 de año 1865, que mantuvo las funciones Municipales de la Ley 35, incluida la estructura de las Comisiones de seguridad, de higiene, de educación, de obras públicas y de hacienda.

La provincia avanzó en la redacción de una nueva Constitución en el año 1873, que introdujo un capítulo sobre el régimen Municipal que tuvo su expresión en el gobierno local con la sanción de la Ley Orgánica de las Municipalidades N° 1079 de 1876 y posteriormente, con la Ley Orgánica de las Municipalidades N° 1810 de 1886. La Constitución del año 1873 eliminó las restricciones económicas de la Constitución de 1854 para ser candidato o elector, cuestiones referidas desde ahora solamente para los extranjeros y que fueron retomadas en el texto de 1889. El texto del año 1873 introdujo la división entre el cuerpo Legislativo y el Ejecutivo vigente hasta el día de la fecha. La Ley 1079 era extensa y reglamentarista y definió con precisión las funciones y los recursos con que contarían la Capital y el resto de las Municipalidades. La Ley 1810, además, introdujo para el cargo del Ejecutivo la figura del Intendente actualmente vigente.

En el paso de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873 a la de 1889, el régimen Municipal no encontró demasiadas modificaciones, dando posteriormente auspicio a la Ley Orgánica Municipal 4183 de 1933. Dicha normativa estableció, entre otras cuestiones, la facultad de la elección de Intendentes a los Concejales, otorgó al Ejecutivo Municipal potestad para allanar domicilios individuales y avanzó en la formulación específica de los articulados de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes, de la adquisición de Empréstitos, Administración de Bienes o de la participación Municipal en la administración de servicios públicos. A un año de la aparición de esta Ley, se sancionó la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934, documento base de la reforma del año 1994, actual texto normativo provincial. Es interesante observar que el texto Constitucional de 1934 eliminó la figura de “destitución” de funcionarios Municipales mencionada en la Constitución del año 1873 o la de 1889.

La reforma del año 1994 omitió la última Constitución fruto del Parlamento legal y legítimo que fue la Constitución Provincial de 1949. Esta última Ley, desarrolló un capítulo sobre el régimen Municipal que extirpó todas las cláusulas restrictivas para ser elector y candidato. Asimismo, el texto de 1949, borró la figura de los grandes contribuyentes hoy existente y que en un origen, otorgó a los grupos de poder económico inmensas facultades para el desarrollo de las obras públicas o para la sanción de los impuestos. El texto de 1949 dio marco y promovió la implementación de los servicios públicos Municipales de propiedad estatal a través, entre otras

cuestiones, de la mención especial a la figura de expropiación. Una de las cuestiones más significativas de esta norma fue la introducción de los derechos sociales de los trabajadores de la Constitución Nacional. Debemos decir, que tanto la Constitución de 1934, como la de 1949, mantenían el esquema de la “autarquía” de los Municipios bonaerenses.

Posteriormente, tuvo sanción el actual Decreto-Ley 6769/58 “Ley Orgánica de las Municipalidades”, que reforzó la noción de la autarquía para los gobiernos Municipales de la provincia. Sobre este marco general, la Ley 7.859/72 o el Decreto-ley 9347/79 establecieron planes de descentralización para las Municipalidades, dando tempranamente auspicio a las futuras transferencias de funciones a los niveles inferiores de gobierno características de los años noventa.

En el contexto del regreso a la democracia pudimos ver la creciente aparición en la agenda pública del gobierno de temas municipales. Muchos estuvieron relacionados a la descentralización de funciones del Estado Nacional a las provincias. Un paso de suma importancia en la descentralización tributaria fue dado por la sanción del decreto 547 del año 1988, que habilitó a la provincia a firmar diversos convenios con las municipalidades para cobrar impuestos. Continuando con esta política y por intermedio de la Ley 13.010, en el año 2003 se generó un Programa de Descentralización Administrativa que permite actualmente a los gobiernos locales retener parte del Impuesto Inmobiliario Rural, los Ingresos Brutos, los Automotores y el cobro de deudas.

Es innegable que, más allá de este recorrido historiográfico, queda vigente a los dirigentes y a la comunidad en general, discutir de qué forma debería entenderse y aplicarse la autonomía o la autarquía Municipal. Tras el recorrido de esta investigación consideramos que no hay recetas que de “antemano” se puedan implementar para dar respuesta a la misma vez a los requerimientos del gobierno de la provincia, de los Municipios y a los anhelos de cada uno de los habitantes y las organizaciones libres del pueblo.

Con el intento de delinear algunos aspectos trascendentes de la agenda de reformas actuales del régimen Municipal, mencionamos el proyecto de Antonio Cafiero del año 1989 y el de Raúl Fernández del año 2003. El primero, creyó oportuno dotar a los Municipios de autonomía intentando dar fin a la larga tradición de Municipios autárquicos. Fernández, por el contrario, consideró adecuado dotar de mayores competencias a los Municipios respetando la autarquía existente.

Ante este panorama, la pregunta inicial que surge es: dadas las amplias facultades y funciones que tienen y desarrollan las Municipalidades bonaerenses, si realmente la autarquía es un impedimento para el funcionamiento Municipal.

Asimismo, se debería estudiar si la declaración de la autonomía en varias provincias realmente expresa un mejor funcionamiento en la relación entre el gobierno y la comunidad. A partir de este diagnóstico que es cultural, histórico, social, económico y político, pueden abordarse las potenciales propuestas de reforma del sistema institucional y de gobierno de las 134 Municipalidades.

Según la escuela de pensamiento a que se adhiera y según el lugar y la función en el cual nos encontremos -provincia o Municipio, por ejemplo-, los límites del planteo en muchos casos, varían considerablemente. Tanto si se trabaja la posibilidad de democratizar los recursos de la provincia o la posibilidad de transferir facultades, hay quienes sostienen que debe mantenerse la centralización normativa provincial y la descentralización debería ser solamente ejecutiva. Más allá de la forma, lo que es innegable, es que la implementación de proyectos sociales, del cobro de impuestos, las fechas de convocatoria a elecciones, los temas de salud o de educación forman parte de las políticas potenciales a descentralizar, no importa la manera en que se lo haga.

Asimismo, los mecanismos y medios para ampliar la autonomía Municipal son parte de un debate no saldado. Como venimos indicando, están aquellos que establecen que la mayor autonomía Municipal debería implementarse a través de una Reforma Constitucional introduciendo la posibilidad de que cada Municipio desarrolle su propia Carta Orgánica. Aquí como vimos, se ubicaba el proyecto de Constitución del año 1989 incluido en la tradición de Lisandro de La Torre. Por otro lado, están aquellos que sostienen que debería desarrollarse una reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades que fije las nuevas funciones de los gobiernos locales sin necesidad de avanzar en el establecimiento de Cartas Orgánicas y de descentralización de potestades legislativas. Este último caso es el modelo de reforma del año 2003 de Raúl Fernández.

Poniendo en un segundo plano los mecanismos que se pueden utilizar, hay además, una amplia agenda de temas que se están discutiendo y otros tanto que deberían afrontarse. Como un punto de partida para discutir cuáles deberían ser las agendas prioritarias de política Municipal, hay que decir que las desigualdades geográficas entre las localidades de la provincia, las diferentes realidades económicas, sociales, demográficas o políticas, hacen compleja la toma de decisiones. En este cuadro, un punto de partida podría ser proponer formar un Fondo Económico para revertir las asimetrías entre los Municipios con mayores recursos en relación a las pequeñas Localidades o a aquellas con mayores dramas sociales. Esta problemática conoce más de discusiones que de acciones concretas. Tanto Cafiero, como Fernández, propusieron la creación de un Fondo Compensatorio de las asimetrías que

puede ser atendido como modelo a seguir. Ante esta realidad, además, existen propuestas sobre la posibilidad de organizar figuras asociativas al estilo de los Consorcios Productivos u otras formas similares. Dicha figura es promovida por los dos proyectos analizados ya que permite reunir mancomunadamente a los gobiernos locales para reforzar sus capacidades y enfrentar sus debilidades. Las políticas de acción económica conjunta podrían ser articuladas con programas públicos y privados de “Compre Provincial”, que propicien la demanda, promoción, difusión y consumo, de los productos que son resultado del trabajo de los habitantes de la región.

Desde otra perspectiva, queda vigente en la mesa de debate Municipal la necesidad de buscar mecanismos para la formar ámbitos de coordinación de políticas medioambientales, de urbanismo, de transporte público y de cada una de las cuestiones propias de las regiones metropolitanas del conurbano aledañas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta problemática involucra directamente a la provincia, pero es innegable además, que puede discutirse más claramente el lugar que tienen que tener los Municipios.

Un tema elemental que debería discutirse tiene que ver con analizar cuál es la mejor manera de enfrentar la compleja situación social de los habitantes de los Municipios Bonaerenses y principalmente, aquellos ubicados en el gran Buenos Aires. El fenómeno de la marginalidad social involucra a todos los niveles de gobierno y debería estar claro cuál es el rol que tendrían que tener las Municipalidades en el mapa del conjunto de las políticas de Estado. Ligados a la problemática de la marginalidad, es importante avanzar hacia la formulación de programas de salud que permitan articular coherentemente los distintos niveles de complejidad del sistema en cada uno de los Partidos y regiones sanitarias de la provincia. De la mano de la atención primaria de la salud y de las Unidades Sanitarias Municipales, pueden implementarse o mejorarse programas coordinados entre los distintos Partidos de la provincia y entre los diferentes niveles de gobierno. En este y otros casos, los alcances y las competencias Municipales en relación a las responsabilidades reales y concretas del resto del Estado Provincial y Nacional, deben estar especificados con mayor claridad. Esta tarea implica, además, la formulación de nuevas herramientas de gestión para garantizar una acción mancomunada con los vecinos y el conjunto de las Municipalidades con el objetivo de enfrentar la emergencia sanitaria que la severa crisis social origina cotidianamente.

Otra cuestión pendiente tiene que ver con la necesidad de articular las instituciones educativas universitarias y las políticas públicas locales. Las Municipalidades de la provincia, en la mayoría de los casos, no tienen canales institucionales concretos para avanzar en una articulación y planificación conjunta de su gestión y sus necesidades

con las investigaciones, los trabajos de extensión y el perfil de los egresados de las Universidades circundantes. Esta temática tiene su génesis en muchos casos, en el tipo de funcionamiento universitario tradicionalmente ajeno a vincularse con el conjunto de las políticas públicas y no sólo con las actividades Municipales. Hecha esta salvedad, es importante remarcar la necesidad de que existan Concejos Consultivos abiertos al Estado y a la comunidad. Este sería un buen punto de partida para que se pueda implementar una política pública Municipal consustanciada con el desarrollo de los trabajos de extensión e investigación universitaria. Por otro lado, es bueno recordar que la concentración de Universidades, estudiantes y recursos educativos en la capital de la provincia y el Conurbano es significativa en relación al Interior de la provincia. En una primera instancia, y pese a que es un tema de competencias principalmente nacionales, es importante discutir la posibilidad de descentralizar los ingresos, ciclos básicos o tecnicaturas a los Partidos del Interior. Asimismo, la posibilidad de implementar un Servicio Social Obligatorio para graduados que “federalice” el gasto en Educación Superior al trasladar a los profesionales a lo ancho y largo de la llanura bonaerense, es una medida a analizar.

Es bueno remarcar, además, la importancia que podría dar el Municipio a la formación y capacitación de personal a través de la acción conjunta con las Universidades. En este sentido, tanto los Municipios como la provincia, pueden privilegiar en las contrataciones de personal o en los trabajos de consultoras, el ingreso de profesionales de las Universidades públicas.

Otro de los temas ampliamente debatidos, pero no así, implementados, tiene que ver con el desarrollo concreto de los mecanismos institucionales para el ejercicio de la democracia semidirecta que aparecen mencionados en la Constitución de la Provincia. Por un lado, es importante redefinir el sujeto al cual se intenta movilizar para implementar la nueva práctica política. Nos referimos a la necesidad de que se promueva con mayor claridad la participación de las expresiones comunales y sociales más dinámicas de los Municipios y que no necesariamente son los “ciudadanos” interpelados tradicionalmente por el discurso del gobierno ligado a corrientes ideológicas neoliberales. Por el contrario y en general, la participación vecinal involucra la actividad de organizaciones sociales, sindicales y políticas y no sólo a ciudadanos individuales. La crisis de representación de los Partidos políticos tradicionales debería ser un llamado de atención sobre este fenómeno. En este marco, es importante remarcar que la provincia avanzó en la creación del Parlamento Social y otras actividades, conjuntamente a las organizaciones vecinales, sociales y comunales con actividades en el territorio. Con este objetivo, sería importante promover el aporte de recursos y materiales para que pueda funcionar un Voluntariado

Comunal que agilice el capital cultural y social de los Municipios. La implementación de experiencias como el presupuesto participativo o la elección directa de delegados municipales se ofreció en algunas comunas como una forma de fomentar la participación de la sociedad y de dar legitimidad a las conducciones. Esta última fórmula electoral y pese a que introduce el debate sobre la potencial fragmentación del poder del Intendente, puede estudiarse como alternativa a promover.

Otra cuestión de suma trascendencia local, tiene que ver con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y su influencia negativa sobre la formación de la identidad en las localidades bonaerenses. La televisión abierta y por cable o la radio no deberían seguir funcionando como un negocio privado, sino como un servicio público y esta definición implica discutir seriamente en dónde empiezan y en dónde terminan los derechos de los productores y de los consumidores de noticia y cultura. Ante dicho punto de vista, se podrá decir que la política general de la comunicación involucra en una primera instancia al Estado Nacional. En este marco, creemos, que la única solución de fondo tiene que ver con que el Estado Nacional desarrolle una Política Nacional de Comunicación capaz de hacer del desarrollo tecnológico un servicio público y no un negocio empresarial. Ahora bien y más allá de este punto de partida, es importante rediscutir el funcionamiento del espectro de las comunicaciones a nivel Municipal para permitir el ingreso de la cultura local y poder promover la difusión de las campañas de salud, de educación y el conjunto de las políticas del Estado a las agendas periodísticas. A nivel nacional, expresiones como el Canal *Encuentro* son muestra clara de que el Estado puede hacer televisión con fines educativos y de calidad. Los Municipios podrían trabajar en forma conjunta con otros Partidos de la provincia en la formación de ámbitos de producción de cultura radial y televisiva con contenido local. Mientras tanto y paralelamente, es innegable que debería desarrollarse una política Municipal activa para fortalecer las actividades de los Clubes, bibliotecas, plazas y del conjunto del tejido cultural y comunitario de las localidades Bonaerenses. La recuperación del espacio público privatizado durante el neoliberalismo puede ser parte de una política activa y protagónica de los Municipios y de la provincia. La promoción de la cultura local y regional, además, es un complemento primordial para el desarrollo del turismo en la provincia.

Muchos de los temas aquí planteados, abordan varias de las cuestiones desarrolladas a lo largo de la investigación y en particular a partir de la descripción de los Proyectos de Reforma del Régimen Municipal de 1989 y de 2003. Ambas expresiones dejan en el tintero algunos lineamientos de política a tratar. Además de los ya mencionados, podríamos enumerar diversas cuestiones como y por ejemplo: la necesidad de desarrollar una política de uso de suelo sustentable a nivel regional; la

importancia estratégica y profundamente conflictiva que adquiere el debate sobre la disposición y tratamiento de la basura; la necesidad de modernizar los sistemas de administración y de capacitar al personal en el uso de nuevas tecnologías; la discusión acerca de los alcances municipales para controlar y sancionar a las empresas de servicios públicos privatizadas; la composición y función de la actual figura de la Asamblea de Mayores Contribuyentes⁹⁷; el debate sobre las competencias municipales para reglar la administración de su personal;⁹⁸ la necesidad de atacar el desarrollo económico, demográfico y social desigual existente entre los centros urbanos y los rurales; la posibilidad de participar en la planificación de la seguridad o la elección de comisarios; la eventualidad de descentralizar otras competencias a los Municipios o la centralidad de que el Estado Nacional y Provincial tengan presencia en los Distritos, son sólo una parte de la lista de temas que se pueden abordar. Están vigentes, además, las más de 70 solicitudes de apertura⁹⁹ de nuevos Municipios, tanto en lo que respecta a atender dichos reclamos¹⁰⁰, como y asimismo, a definir los mecanismos para efectivizarlos.

En todos los casos, no puede perderse de vista que las Municipalidades están inscriptas en la provincia y ésta en la Nación. Este punto de vista presenta varias aristas. Por un lado y en temas tributarios, es innegable la capacidad actual que tiene el Gobierno Nacional para manejar los recursos del país sin girarlos a las provincias.¹⁰¹ A partir de este mecanismo y en el marco de la descentralización y disminución de

⁹⁷ En el año 1999 con los votos de los legisladores de la UCR y el Frepaso se presentó a la legislatura un proyecto de reforma de la ley orgánica municipal que modificó “*la composición de la Asamblea de Mayores Contribuyentes para admitir la participación de vecinos de todas las categorías de contribuyentes*”. Diario El Día, 4/12/99.

⁹⁸ El legislador Emilio Pesce propuso derogar la ley 11.757 “Estatuto y Escalafón de los Empleados Municipales” buscando, en sus palabras, alcanzar la “autonomía municipal”. Cito: “*Y es, en el sentido de lo expresado, que mi primera iniciativa fue el proyecto de derogación de la ley 11.757, Estatuto y Escalafón de los empleados municipales de la provincia de Buenos Aires, para restablecer el pleno ejercicio de las facultades locales. La sola existencia de un estatuto único y obligatorio para todos los municipios es un inaceptable desconocimiento de la autonomía política y administrativa de las municipalidades*”. Emilio Pesce (2000), “Aportes legislativos para un municipio autónomo”. Diario Hoy, 3/08/00

⁹⁹ Diario Clarín, 24/ 07/2006.

¹⁰⁰ Algunas solicitudes de subdivisión son rechazadas por miembros de los mismos municipios. Por Ejemplo, el proyecto de ley de los diputados Miguel y Jorge Mesias que propuso dividir la Matanza en los Partidos de “La Matanza, Los Tapiales, Laferrere y Juan Manuel de Rosas”, fue rechazado por los concejales de la Matanza. El Concejo Deliberante votó una resolución que repudió los argumentos de los legisladores. Rodolfo Lara (2000), “Los concejales de La Matanza rechazan la división del distrito”. Diario Hoy, 3/08/00.

¹⁰¹ En el 2004, la Nación se apropia del 62 por ciento del pastel coparticipable y las provincias reciben sólo el 38 por ciento. Sin embargo, si se mira cómo se reparte la totalidad de los ingresos fiscales nacionales (incluyendo las retenciones a las exportaciones, que no se coparticipan, y el impuesto al cheque, que sólo coparticipa el 30 por ciento), la diferencia es aún más notoria: la Nación se queda con el 66 por ciento de los recursos tributarios y devuelve apenas el 34 por ciento a las provincias. Montenegro, Maximiliano (2004), “El FMI presionará a fondo por la Ley de Responsabilidad Fiscal”, Diario Página/12. 12/06/04.

competencias del Estado Nacional, la posibilidad de las provincias de ejecutar programas se reduce notablemente. El Estado Nacional, en esta última etapa de crecimiento económico, aumentó su recaudación obteniendo un saldo superavitario. En comparación a otras épocas y tras las descentralizaciones inauguradas con la dictadura, tiene escasa presencia en el territorio Municipal exceptuando los aportes a la seguridad social y los subsidios a las empresas de servicios públicos. Dicha distribución asimétrica de recursos, deja como saldo la carencia de la autonomía fiscal de los Municipios que presentan una clara subordinación a los recursos provenientes de las jurisdicciones nacional y provincial. Este patrón de comportamiento en la distribución de recursos debe ser revisado, ya que el tema presupuestario es un elemento importante para alcanzar los fines de una política pública sustentable en el tiempo. Hay que atender que en cuestiones fiscales y luego de observar los datos de la investigación de Fioravanti, la mera declaración de la autonomía Municipal no es una herramienta que resuelva necesariamente las carencias económicas Municipales.

La provincia de Buenos Aires no escapa a este modelo de distribución de la renta del país y mucho menos aún, lo hacen sus Municipios. En este sentido, no es malo traer a consideración el debate sobre los “Ocho puntos” de la Coparticipación Federal que la provincia reclama desde 1987 a la Nación por la modificación de dicha partida en la gestión de Alejandro Armendáriz. Este debate presupuestario involucra, entre otras cuestiones, la posibilidad o no, de que los Municipios avancen en el desenvolvimiento e implementación de mejores salarios a sus empleados y en la creación de programas de capacitación para sus recursos humanos.

Desde otra perspectiva, no se puede desconocer que el Estado nacional tiene fines y objetivos políticos imprescindibles para el ordenamiento local, con lo cual, el planteo de la autonomía o la autarquía local debe contemplarlos. En este marco, la pregunta que surge más allá de mejoramiento potencial de una localidad, es si la declaración de la autonomía no debilitaría la posibilidad de desarrollo armónico de las políticas públicas provinciales y nacionales, ABC para el proyecto de país en el teatro mundial. En este sentido, pudimos ver que la experiencia de la descentralización educativa hacia las provincias y Municipios ha sido poco fructífera, cuestión que intenta revertir en algunos aspectos la nueva Ley Educativa.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que la realidad concreta de los regímenes políticos institucionales de los gobiernos locales, denota muchas veces que las diferencias entre los conceptos (autonomía y autarquía) es más una cuestión proclamativa o doctrinaria, que una práctica real de los actores que habitan los pueblos y sostienen las instituciones. Por eso, cada concepto debe situarse en el contexto del que forma parte más allá de la generalidad doctrinaria o el deseo de

algunas escuelas de pensamiento, que no por bien intencionadas, dejan de ser un modelo ideal y, a la hora de confrontarlos con las posibilidades reales y correctas para la provincia, la temática se torna más compleja. La sociedad y sus organizaciones son el teatro de operaciones de las políticas públicas y atendiendo a sus costumbres, anhelos e historia, estaremos en mejores condiciones a la hora de dar el debate y afrontar las medidas.

La Argentina y la Provincia de Buenos Aires en particular, en la actualidad y luego de más de cinco años de crecimiento económico y de relativa estabilidad institucional, está en condiciones de iniciar una agenda de temas para implementar las transformaciones de su, en muchos casos, burocrático sistema institucional, Municipios incluidos.

Aritz Recalde, La Plata, diciembre de 2008.

Mail: aritzr@yahoo.com.ar

BIBLIOGRAFÍA

Ábalos, María Gabriela (2003), *El régimen Municipal argentino después de la reforma nacional de 1994, Cuestiones Constitucionales*, N° 8, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (1917), *Derecho Público Provincial Argentino*, La Cultura Argentina, Buenos Aires.

(1928), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Administración General. Talleres Gráficos Argentinos, Buenos Aires.

Aramouni, Alberto (2000), *Derecho Municipal*, Nemesi, Buenos Aires.

Bagú, Sergio (1966), *El plan económico del Grupo Rivadaviano 1811- 1827*, Instituto de Investigaciones Históricas. Rosario, Argentina.

Barba, Enrique (1983), *Unitarios y Federales*, en *Buenos Aires Historia de cuatro siglos*, Abril, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (2001), *Sistema Político y modelo de Acumulación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Breñaza, Claudia (2006), *Los Municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes*, Subsecretaría de la Gestión Pública, Provincia de Buenos Aires, Edición Digital.

Bielsa, Rafael (1930), *Principios del Régimen Municipal*, Lajouane, Buenos Aires.

Bolívar, Simón (1985), *Escritos políticos*, Alianza, Barcelona.

Chiaromonte, Carlos José (1983), "La cuestión regional en el proceso de gestación del Estado nacional argentino, algunos problemas de interpretación", en Marcos Palacios (Compilador), Colegio de México, D.F.

(1995), *Acerca del Origen del Estado en el Río de La Plata*, Anuario del IEHS, Tandil.

Ciappina, Carlos María (2004), Provincia de Buenos Aires. Tipos de Estado-Articulación entre Estado y Sociedad, Centro de Documentación del IPAP, Buenos Aires.

Cooke, John William (1973), *Apuntes sobre la Militancia*, Schapire Editor, Buenos Aires.

Cuarto Congreso de Historia de los Pueblos de la Provincia de Buenos Aires (1993), Tomo I, Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene, Teoría, Bs., As.

De la Calle, Enrique, *Historias Mínimas: Ezeiza*, Fundación Metropolitana.
http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_28/idm_28_nota_04.html

Del Bello (2007), La Universidad Privada Argentina. Ed. Del Zorzal. Buenos Aires, Argentina.

De Riz, Liliana, *Reforma Constitucional y consolidación democrática. Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
http://www.politica.com.ar/Analisis_Politico_Nacional/deriz_ref_const.html

Denovi, Oscar J. C., "Rosas: Introdutor Hispanoamericano de la Consulta Popular". Extraído del portal del Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Juan Manuel de Rosas. www.juanmanuelderosas.org.ar

Dromi, Roberto (1997), *Ciudad y Municipio*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.

FARN - Fundación ambiente y recursos naturales (2001), *Participación pública y autonomía Municipal, Provincia de Buenos Aires, Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires*. Editora María Eugenia Di Paola. Primera Parte: María del Carmen García, Segunda Parte: María Esperanza Alonso.

Feiman, Pablo José (2004), *Filosofía y Nación, Estudios sobre el pensamiento argentino*, Grupo Editorial Planeta - Seix Barral, "Los Tres Mundos", Ensayo, Buenos Aires.

Félix, Sergio (2003), “Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica Municipal. Proyecto PNUD.” Subsecretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Fernández, Raúl (2003), Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica Municipal. Proyecto PNUD. Informes de Avance del Coordinador del anteproyecto. Subsecretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Aldo, Ferrer (1983), *Nacionalismo y Orden Constitucional*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Figuera, Ricardo (1983), “Del Barro al ladrillo”, en *Buenos Aires Historia de cuatro siglos*, Abril, Buenos Aires.

Fioravanti, Sebastián (Mayo 2004), Estructura tributaria Municipal predominante en el país. Convenio de colaboración entre la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP y el Ministerio del Interior de la Nación- Secretaría de Asuntos Municipales. Coordinador del Proyecto: Cr. Raúl Fernández.

Gordillo, Agustín (1997), Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 4^º Edición Capítulo XIV, Buenos Aires.

Halperín Donghi, Tulio (1983), *Consecuencias de la libertad comercial*, En *Buenos Aires Historia de cuatro siglo*, Abril, Buenos Aires.

Hernández, Antonio (1984), *Perspectiva histórica del Municipio argentino*, En *El Municipio*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.

(1997), *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires.

Hernández Arregui, Juan José (2002), *¿Qué es ser Nacional?*, Catálogos, Secretaría de Cultura, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Homo, León (1947), *Las Instituciones políticas Romanas. De la Ciudad al Estado*, Cervantes, Buenos Aires.

Jaguaribe, Helio (1973), *Desarrollo Económico y Político*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Lynch, John (1983), *La capital de la Colonia*, En *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Abril, Buenos Aires.

“*La Reforma Constitucional en la Provincia de Buenos Aires 1989- 1990*” (1990), Honorable Senado de la provincia de Buenos Aires.

Lacay, Celina (1986), *Sarmiento y la formación de la clase dominante*, Contrapunto, Buenos Aires.

Lara, Rodolfo (2000), Los concejales de La Matanza rechazan la división del distrito. Diario Hoy, 3/08/00

Levene, Ricardo (1940), *Historia de la Provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos*, Volumen I, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

Losa, Néstor (1991), *Justicia Municipal y autonomía comunal*, Ad-hoc, Buenos Aires.

Manuel Práctico del Segundo Plan quinquenal (1953), Ed. Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de La Nación, Buenos Aires.

Marienhoff, Miguel (1990), *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina.

Martins, Daniel (1984), *Regímenes Municipales Contemporáneos*, En *El Municipio*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. “Descentralización tributaria para una provincia federal. Noticias de Economía del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires”, Año 13, N° 66.

Montaño Dana, Salvador M. (1982), *La autonomía Municipal*, Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo, Serie Monografías, La Plata, N° 1.

Montenegro, Maximiliano (2004), "El FMI presionará a fondo por la Ley de Responsabilidad Fiscal", *Diario Página/ 12*. 12/06/04.

Ollier, María Matilde (2007), El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgos. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Agosto.

(2006), La UCR bonaerense: crisis de liderazgo e impacto de las facciones, Documento de trabajo N° 13, Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

Orquera, Luis Abel (2000), Un Acta y un Plano, en *Buenos Aires, Historia de Cuatro Siglos*. Ed. Altamira.

Ortega, Ezequiel (1978), *Historia de Buenos Aires*, Plus Ultra, Buenos Aires.

Ortega Peña R. y Eduardo Duhalde (1975), *Felipe Varela*. Ed Schapire editor. Buenos Aires, Argentina.

Padilla, Miguel (1994), Prólogo a la *Constitución de la Nación Argentina*, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Panella, Claudio (Compilador) (2005), *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*, Archivo Histórico Ricardo Levene, Buenos Aires.

Peña, David (1965), *Alberdi, los Mitristas y la Guerra de la Triple Alianza*, Peña Lillo, Buenos Aires.

Perón, Juan D. (1953), *Exposición del Presidente de la Nación, General Juan Perón*. 2º Plan Quinquenal, Ed. Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de la Nación, Buenos Aires

Pesce Emilio (2000), Aportes legislativos para un municipio autónomo. *Diario Hoy*, 3/08/00.

Recalde, Aritz (2006), *La Constitución de 1949: Génesis y Caída*.

Romero, Luis Alberto (1983), *Buenos Aires frente al país, 1580-1852*, en *Buenos Aires Historia de cuatro siglos*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Romero, José Luis (1983), *La ciudad Indiana*, en *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Abril, Buenos Aires.

Roquera, Luis Abel (1983), *Un Acta y un Plano*, En *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Abril, Buenos Aires.

Rosa, José María (1974), *Historia Argentina*, Tomos 1 a 15, Oriente, Buenos Aires.
(1974 B) *Del Municipio Indiano a la Provincia Argentina (1580-1852). Formación Social y política de las provincias argentinas*. Editado por Eduardo Rosa.

Rosatti, Hugo Daniel (1982), *El régimen Municipal en la Constitución Santafesina del año 1921*, t 96, Buenos Aires.

Sabsay, Daniel A, García, María del Carmen, Nápoli, Andrés, Ryan, Daniel (2002), *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte Jurídico Institucional para su Construcción*, FARN, Buenos Aires.

Sabsay, Daniel y Onaindia, José (2000), *La Constitución de los Argentinos*, Errepar, Buenos Aires.

Sampay, Arturo Enrique (1974), *Constitución y Pueblo*, Cuenca Ediciones, Buenos Aires.

(1951), *Introducción a la Teoría del Estado*. Ed. Politéia, Buenos Aires.

Sarrailh, Eduardo (1983), *Lámparas y adoquines*, En *Buenos Aires Historia de cuatro siglos*, Abril, Buenos Aires.

Selecciones Municipales (1969-70), Revista del Instituto Argentino de Estudios Municipales, Números 3 y 4, Agosto de 1969 y junio de 1970.

Tenaglia, Iván (2000), *Ley Orgánica de las Municipalidades*, Librería Editora Platense, La Plata.

Vanossi, Jorge (1984), *El Municipio en el Régimen Constitucional Argentino*, En *Derecho Municipal*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Varsavsky, Oscar (1971), *Proyectos Nacionales. Planeo y estudios de viabilidad*. Ed. Periferia, Buenos Aires.

Bibliotecas consultadas:

- Biblioteca de Historia de la Facultad de Humanidades de la UNLP.
- Biblioteca de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- Biblioteca de la Facultad de Derecho de la UNLP.
- Biblioteca del Colegio de Abogados de La Plata.
- Biblioteca del Senado de la Provincia de Buenos Aires.

Archivos:

- Archivo Histórico Ricardo Levene de la Provincia de Buenos Aires.
- Base de datos del *Departamento de Investigación Histórica y Cartográfica*, del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.
- Base de datos del *Instituto provincial de la Administración Pública* (I.P.A.P.).

Páginas oficiales:

- <http://webconsulta.hcdiputados-ba.gov.ar>
- www.bibliotecas.ic.gba.gov.ar
- www.bibnal.edu.ar/
- www.gba.gov.ar
- www.gob.gba.gov.ar
- www.mininterior.gov.ar/Municipales
- www.senado-ba.gov.ar
- www.tribctas.gba.gov.ar

Páginas web de Periódicos argentinos consultados:

- <http://www.lanacion.com.ar>
- <http://www.clarin.com>
- <http://www.pagina12.com.ar/>
- <http://www.eldia.com.ar>
- <http://www.diariohoy.net>

Entrevistas citadas:

- Raúl Fernández, marzo, junio y septiembre 2007.
- Sergio Félix, mayo 2007.