



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

Carrera: Licenciatura en Administración

**AVANCE DE LA AUTONOMÍA
MUNICIPAL EN LA
PROVINCIA DE MENDOZA**

Trabajo de Investigación

Por: Pablo Alejandro Banille

Profesor Tutor: Lic. Luis Eduardo Bohm

Mendoza, 2016

ÍNDICE

Introducción.....	3
CAPÍTULO I - MARCO TEORICO.....	5
1. El municipio.....	5
A. Los cabildos indios.....	5
B. Antecedentes Argentina.....	7
2. Concepciones en torno al municipio.....	7
A. Modelos municipales.....	7
B. Perspectiva jurídica del municipio.....	9
3. Principio de subsidiariedad.....	9
4. Evolución del municipio: Competencias.....	11
A. Áreas tradicionales del gobierno local:.....	12
B. Nuevas competencias del municipio.....	13
5. Objetivos del municipio.....	13
6. Tamaño del municipio desde el punto de vista poblacional.....	15
7. Referencias constitucionales y legales.....	17
A. Doctrina: Tesis nacionales.....	17
B. Jurisprudencia nacional: Evolución.....	18
C. Régimen municipal en la Constitución de la Nación Argentina.....	19
D. Facultades provinciales frente al artículo 123 de la Constitución Nacional.....	22
E. Régimen municipal en la constitución de la provincia de Mendoza.....	23
CAPÍTULO II – AUTONOMÍA.....	24
1. Noción de descentralización.....	24
2. Definición de autonomía.....	24
3. Autonomía y autarquía.....	25
4. Alcance y contenido de la autonomía establecida por la constitución nacional.....	26
5. Grados de autonomía.....	26
A. Autonomía plena.....	27
B. Autonomía semiplena o relativa.....	27
6. Facultades del municipio autónomo.....	28
7. Impacto de la autonomía municipal en el orden político.....	29
8. Relación entre un municipio autónomo y el gobierno provincial.....	30
9. Importancia de la autonomía municipal.....	30
Consideraciones finales.....	31
Referencias bibliográficas.....	33

INTRODUCCIÓN

La Provincia de Mendoza es la cuarta provincia en importancia de la República Argentina. Está ubicada al Oeste del país y tiene una superficie de 148.827 km².

Su Constitución (ley fundamental del Estado Provincial) próxima a cumplir 100 años data de 1.916, y aunque su texto es bastante moderno requiere de urgentes cambios.

Mendoza tiene 18 departamentos cada uno con una villa cabecera y una municipalidad sede del gobierno local. La población total de la provincia es de 1.741.610 habitantes según el CENSO realizado en el año 2010, distribuidos de manera desigual a lo largo de todo el territorio. Podemos encontrar departamentos con 9.867 habitantes (La Paz) y otros con 280.880 habitantes (Guaymallén).

Los recursos del Estado provienen de distintas fuentes y se distribuyen de manera desigual atendiendo a distintos criterios, entre ellos la cantidad de población. Esto hace que el desarrollo, también sea desigual y que urja buscar y hallar un nuevo modo de distribuir estos recursos, de aumentarlos así como también un nuevo modo de administrarlos.

En Argentina la crisis económica de los años 2001/2003 reorientó a la población hacia los municipios, donde canalizó sus enormes demandas de asistencia social inmediata, empleo, capacitación, salud y seguridad entre otras. Esta situación forzó a los gobiernos locales a transformar sus estructuras y a buscar nuevos recursos para atender estos nuevos requerimientos.

Aunque en la actualidad estas demandas han disminuido, los municipios y la cultura ciudadana no volverán al estadio anterior a la crisis es por esto que los gobiernos locales están destinados a ser protagonistas del proceso de desarrollo en las próximas décadas. Les competen importantes responsabilidades de gestión pública orientadas no sólo a resolver problemas tradicionales de sus ámbitos, sino que a partir de la creciente descentralización de las funciones del Estado, también serán actores fundamentales en la prestación de los servicios sociales, en la atracción de inversiones y en el impulso de la competitividad.

Este trabajo se centra en el menor nivel de gobierno existente: los municipios. En este sentido se propone brindar elementos acerca de los principales aspectos relacionados con la autonomía municipal, analizando la situación actual en la provincia de Mendoza.

En el análisis se propuso determinar qué grado de autonomía tienen los municipios en Mendoza desde la normativa existente y observar si se verifica un correlato con las necesidades de los ciudadanos.

Se pretende impulsar como prioridad estratégica, el diseño de un modelo de desarrollo de autonomía para los municipios de la Provincia de Mendoza. Este es un objetivo dinámico de mediano y largo plazo mediante la construcción de un sistema de conocimientos que permitan el diseño de políticas públicas que den cuenta de la visión, planificación y gestión de un territorio y las necesidades

de su comunidad, a la vez que tienda a resolver simultáneamente los desafíos del crecimiento económico y el aumento del bienestar social, apoyados en criterios de equidad, participación, sustentabilidad y búsqueda permanente del “bien común”.

Se busca principalmente dar impulso a las decisiones políticas necesarias, entre estas, la modificación de la Constitución Provincial y las leyes como un paso evolutivo en la institución municipal en donde el sistema político mendocino debe avanzar para mejorar la convivencia social de los habitantes de la provincia.

El tema municipal cobra gran relevancia hoy en día y en este sentido el mayor debate instalado, tanto en el ámbito político como académico acerca de cuál es el nivel de autonomía más favorable que deben tener los municipios.

CAPÍTULO I

MARCO TEORICO

1. EL MUNICIPIO

El municipio es una institución cuyos orígenes se remontan a la antigüedad. En Roma se acuñó el término “municipium” con el que se designaba a una ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma (Diccionario de la Real Academia Española).

El Municipio tuvo una importante presencia en la vida institucional de España que luego transmitió a sus colonias en América.

A. LOS CABILDOS INDIANOS

El Cabildo Municipal fue la primera de las instituciones políticas fundadas por los españoles en tierras americanas, una corporación pública que se creó para regir y administrar cada una de las ciudades y villas españolas y los Pueblos de Indios. El Cabildo Municipal nació con la fundación de las ciudades. Inicialmente, los fundadores nombraban los funcionarios para formar el Cabildo, dicha elección debía recaer en los más prestigiosos pobladores de las ciudades y en sus descendientes. Sus miembros se llamaban Regidores, cuyo número era variable; las ciudades de mayor importancia tenían 12 regidores y las menores 6 regidores.

Los miembros del Cabildo tenían las siguientes funciones:

Los Alcaldes Ordinarios, de primero y segundo voto, tenían una misión de justicia civil y penal;

El Alférez Real era el encargado de llevar el pendón real (bandera);

El Fiel Ejecutor era el encargado de la policía de abastos y la fijación de los precios en el mercado;

El Procurador era el representante de los intereses del pueblo;

El Mayordomo o Tesorero manejaba los fondos del municipio;

El Alguacil Mayor ejercía la jefatura de policía y el Escribano del Cabildo era el encargado del libro de acuerdos.

Cuadro N° 1 Miembros del Cabildo.

MIEMBROS DEL CABILDO	FUNCIONES
Alcaldes ordinarios	Justicia civil y penal
Alférez real	Lleva el pendón real (bandera real)
Fiel ejecutor	Policía de abasto y fijación de precios en el mercado
Procurador	Representante de los intereses del pueblo
Mayordomo o tesorero	Maneja los fondos del municipio
Alguacil mayor	Jefe de policía
Escribano del cabildo	Encargado del libro de acuerdos

Fuente: Elaboración propia

Los Cabildos Municipales tenían entre otras las siguientes funciones: el repartimiento de solares y tierras; la administración de los ejidos, propios y arbitrios; el cuidado de la abundancia y buena producción de los comestibles y bebidas; la inspección de pesas y medidas; el aseo y ornato de la población, el arreglo y cuidado de los caminos, construcción de puentes y otras funciones.

Cuadro N° 2 Funciones del Cabildo.

FUNCIONES DEL CABILDO
Repartimiento de solares y tierras
Administración de los ejidos, propios y arbitrios
Cuidado de la abundancia y buena producción de los comestibles y bebidas
Inspección de pesas y medidas
Arreglo y cuidado de los caminos, construcción de puentes y otras funciones.

Fuente: Elaboración propia

Esta institución evolucionó con el tiempo y sus funciones también. En la actualidad los municipios son instituciones modernas con numerosas funciones políticas, económicas y sociales sujetas a la complejidad de los tiempos y a las cambiantes necesidades de la población.

B. ANTECEDENTES ARGENTINA

En el siglo XXI, en Argentina, el significado del término municipio depende básicamente de la provincia en la que está situada esta unidad política. El alcance de este concepto está sujeto al sistema federal sobre el que está organizado el país y, en consecuencia, a lo que se establece en la Constitución de cada provincia. Esto genera cierta anarquía conceptual que dificulta la formulación de una definición única, que incluya a todos los municipios del país.

Los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial a través de leyes que establecen las características generales de los regímenes municipales. En consecuencia, las superficies de las comunas permanecen estables en tanto no sean modificadas expresamente por un nuevo instrumento normativo.

2. CONCEPCIONES EN TORNO AL MUNICIPIO

A. MODELOS MUNICIPALES

En Argentina podemos observar la convivencia de distintas concepciones o visiones que postulan distintos modelos para los estados municipales (Coraggio, 1991):

- **Modelo neoliberal:** este modelo, hegemónico en los noventa, concibe al municipio como una empresa de servicios, desvinculada de la política nacional, provincial o de la región que lo circunda. Se ha señalado como ejemplo típico las ciudades de la República de Chile, que han alcanzado una notable eficiencia administrativa desconocida en el continente. Para esta corriente de pensamiento, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya pequeñez los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica de la era global. Se postula una suerte de “privatización del espacio público”, que queda reducido a organizaciones eficientes para la prestación de servicios. Es innegable que estas propuestas han traído novedades en materia de técnicas de administración, pero han sido débiles a la hora de dirimir “cómo se gobierna”. Los organismos internacionales de crédito, las llamadas instituciones de Breton Woods, han promovido esta concepción, y consecuentemente han abierto canales de diálogo directos con ámbitos municipales.

- **Modelo social demócrata:** gravita especialmente en España, así como en otros países donde la ciudad ha sido muy importante en la historia. En estos territorios, la memoria, la identidad y el destino de los pueblos se dirime en sus ciudades, y resulta innecesario, cuando no contraproducente, el Estado Nacional. Surge así el concepto de desarrollo local, y propuestas como Ciudades Unidas o, en nuestro caso, las Mercociudades. Resulta necesario señalar algunas fortalezas del modelo: moviliza las capacidades locales, dado que el gobierno local es el encargado de la gestión integral del territorio y la producción económica, se promueve la participación y se favorece la definición de proyectos estratégicos locales. Debe señalarse, como debilidad, el peligro de que estos modelos se “desconecten” de la situación real de los distritos, Se corre el riesgo de que pierdan su vínculo con la provincia, la

nación, con la política de coparticipación y la política crediticia, entre otras regulaciones económicas que se definen en el nivel nacional. Por su parte, el modelo de “gestión asociada” y las metodologías de participación ciudadana afines a esta concepción, pueden debilitar aún más las representaciones legislativas –desconociendo o minimizando eventualmente el rol de los Concejos Deliberantes– alimentando indirectamente el desprestigio de la política.

Antes de postular el tercer modelo se debe señalar, paradójicamente, la existencia de una convergencia entre posiciones neoliberales y progresistas. Mientras la propuesta neoliberal justifica la importancia de la descentralización desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público, la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial.

- **Modelo “situado”:** América Latina es un continente que se afanó por patrias nacionales, “patrias grandes”, propias de geografías extensas y pueblos jóvenes. En este continente, el Estado nacional fue constructor de sujetos sociales, tanto en proyectos que se propusieron el poblamiento (“gobernar es poblar”), como en proyectos que se propusieron dinamizar la economía e integrar al conjunto social (“gobernar es dar trabajo”). Argentina, desde su primera Constitución, reconoce gobiernos federales preexistentes, las Provincias; y la presencia en esos territorios de “gobiernos municipales”. Sin embargo, territorios extensos y con graves problemas de comunicación, así como el devenir histórico en cada región, dio lugar a un alto grado de diversidad en cuanto a tamaño y regímenes municipales. En algunos casos, los municipios fueron definidos tomando como centro la ciudad, por lo que hay provincias en las que los municipios no son colindantes y el ámbito rural es provincial (Córdoba y Neuquén, con territorio urbano y cinturón rural; o el caso de San Luís y Santa Cruz, donde los municipios sólo tienen jurisdicción sobre el territorio urbano) mientras que en otros casos la sumatoria de territorios de jurisdicción municipal es igual al territorio provincial (Buenos Aires o Mendoza). En nuestro país existen cuatro provincias donde la figura de “distrito” o “departamento” está asociada a “municipio” (Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan), mientras que en el resto pueden convivir más de un “municipio” con todas sus instituciones en un mismo departamento (el resto de las provincias). En la provincia de Buenos Aires, el modelo distrital, abarcativo de todo el territorio, dio lugar a controversias de límites pero también a la posibilidad del ejercicio de la solidaridad social, dado que regiones prósperas han permitido el desarrollo y/o la subsistencia de territorios carenciados del mismo distrito. El distrito supone la declaración de una “ciudad cabecera”, lo que también ha traído problemas a la hora de postular que el resto de las ciudades del mismo distrito fueran administradas por “delegados”; del mismo tipo que las delegaciones de secciones urbanas en ciudades grandes. El enfoque “situado” reconoce esta historia y esta realidad. Por esta razón, no confunde la autonomía municipal, necesaria para la conformación de una identidad y la elaboración de un proyecto estratégico local y regional, con la desvinculación de un orden político superior.

La Globalización ha recobrado la valorización de lo local, “pensar en lo global y actuar en lo local”. Así, frente a la concepción de que el desarrollo es responsabilidad exclusiva del Estado Nacional, varias ciudades han demostrado que se puede lograr convertir lo local en el actor principal del desarrollo. Ya no se habla de desarrollo como crecimiento económico (aumento del PBI), sino que el mismo tiene como fin el crecimiento social y de las instituciones, tomando como principal indicador el índice de desarrollo humano (IDH) que incorpora los indicadores de salud y educación tal como indica la Organización de las Naciones Unidas.

B. PERSPECTIVA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Desde una perspectiva jurídica y siguiendo la clasificación de Losa (1998) se pueden aportar otras tres definiciones. Clasifican a los municipios en:

- **Municipio–Ciudad:** es aquel que tiene jurisdicción y competencia dentro del territorio de la ciudad propiamente dicha y por ello no avanza sobre el área circundante. Asimismo algunos autores definen su jurisdicción hasta el punto donde llegan los servicios prestados por la Municipalidad.

- **Municipio – Partido:** es aquel, que no sólo abarca la ciudad, sino también la zona rural, de manera que limita con otro municipio del mismo tipo. En la ciudad principal denominada cabecera de partido se instala la Municipalidad y en las demás ciudades o núcleos de población funcionan delegaciones municipales cuyo jefe es elegido por el intendente.

- **Municipio – Distrito:** es una tipología intermedia entre las dos anteriores. La ciudad de mayor importancia integral conforma el municipio y en los demás centros urbanos que se encuentran bajo su esfera se constituye una Comisión Vecinal, elegida por votación popular (sin constituir delegaciones como en el caso anterior) Este sistema se usa en Catamarca y se desarrolló también en la Constitución santafesina de 1921.

Más allá de las diferentes tipologías, todos los municipios poseen elementos que son esenciales y que hacen a su conformación: el territorio, la población y el poder.

3. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Para darle un marco adecuado al estudio de los municipios en Argentina creemos necesario incluir este apartado sobre el principio de subsidiariedad. Este principio de la Doctrina Social de la Iglesia nos orienta en la búsqueda de los roles, tareas y responsabilidades que deben cumplir los municipios y otras instituciones sociales y estatales.

Podemos afirmar por lo expuesto en el Compendio de Doctrina Social de la Iglesia que en una relación de “mayor y menor “, los estados provinciales y el estado nacional no deben realizar lo que los municipios pueden hacer por sí mismos.

El Compendio de Doctrina Social dice:

186 « Como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos ».

Conforme a este principio, todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda (« subsidium ») —por tanto de apoyo, promoción, desarrollo— respecto a las menores. De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen, sin deber cederlas injustamente a otras agregaciones sociales de nivel superior, de las que terminarían por ser absorbidos y sustituidos y por ver negada, en definitiva, su dignidad propia y su espacio vital.

187 Sobre El principio de subsidiaridad, protege a las personas de los abusos de las instancias sociales superiores e insta a estas últimas a ayudar a los particulares y a los cuerpos intermedios a desarrollar sus tareas. Este principio se impone porque toda persona, familia y cuerpo intermedio tiene algo de original que ofrecer a la comunidad. La experiencia constata que la negación de la subsidiaridad, o su limitación en nombre de una pretendida democratización o igualdad de todos en la sociedad, limita y a veces también anula, el espíritu de libertad y de iniciativa.

Con el principio de subsidiaridad contrastan las formas de centralización, de burocratización, de asistencialismo, de presencia injustificada y excesiva del Estado y del aparato público: « Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por las lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos ». La ausencia o el inadecuado reconocimiento de la iniciativa privada, incluso económica, y de su función pública, así como también los monopolios, contribuyen a dañar gravemente el principio de subsidiaridad.

A la actuación del principio de subsidiaridad corresponden: el respeto y la promoción efectiva del primado de la persona y de la familia; la valoración de las asociaciones y de las organizaciones intermedias, en sus opciones fundamentales y en todas aquellas que no pueden ser delegadas o asumidas por otros; el impulso ofrecido a la iniciativa privada, a fin que cada organismo social permanezca, con las propias peculiaridades, al servicio del bien común; la articulación pluralista de la sociedad y la representación de sus fuerzas vitales; la salvaguardia de los derechos de los hombres y de las minorías; la descentralización burocrática y administrativa; el equilibrio entre la esfera pública y privada, con el consecuente reconocimiento de la función social del sector privado; una adecuada responsabilización del ciudadano para « ser parte » activa de la realidad política y social del país.

188 Diversas circunstancias pueden aconsejar que el Estado ejercite una función de suplencia. Piénsese, por ejemplo, en las situaciones donde es necesario que el Estado mismo promueva la economía, a causa de la imposibilidad de que la sociedad civil asuma autónomamente la iniciativa; piénsese también en las realidades de grave desequilibrio e injusticia social, en las que sólo la intervención pública puede crear condiciones de mayor igualdad, de justicia y de paz. A la luz del principio de subsidiaridad, sin embargo, esta suplencia institucional no debe prolongarse y extenderse más allá de lo estrictamente necesario, dado que encuentra justificación sólo en lo excepcional de la situación. En todo caso, el bien común correctamente entendido, cuyas exigencias no deberán en modo alguno estar en contraste con la tutela y la promoción del primado de la persona y de sus principales expresiones sociales, deberá permanecer como el criterio de discernimiento acerca de la aplicación del principio de subsidiaridad.

4. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO: COMPETENCIAS

La competencia desde el derecho público, puede definirse como "la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos" (Hernández, 1997). La característica de este atributo es que la competencia debe surgir de una norma expresa. Esta cualidad pertenece a la institución y no a la persona física que ocupa el cargo. Tiene además la cualidad de ser improrrogable, por estar establecida a favor del interés público y surgir de una norma estatal y no de la voluntad de los administrados o de la institución.

Para definir las competencias - como aptitud de obrar- que deben asumir los municipios para responder a los nuevos desafíos, deben resolverse dos interrogantes: ¿qué hacer? y ¿cómo hacer? Para responder lo primero se debe fijar las áreas de actuación del gobierno municipal. El segundo, en tanto, nos orienta respecto de las modalidades de intervención más adecuadas.

Existe un reciente proceso de redefinición de roles y del cambio en las estrategias de intervención de los municipios argentinos. Entre los roles tradicionales y las nuevas incumbencias, se destaca la necesidad de ejecutar las funciones históricamente consagradas con mayor eficacia y eficiencia y asumir la realización de las más nuevas.

A. ÁREAS TRADICIONALES DEL GOBIERNO MUNICIPAL:

Cuadro N° 3 Áreas de Gobierno.



Fuente: Elaboración propia.

Lejos estamos de la concepción estática llamada de las “TRES B: BARRIDO, BACHES Y BASURA”, con la que se describía antiguamente a las funciones municipales.

Como ya se señalara, la creciente complejidad de la administración pública exige coordinar y dirigir las relaciones entre los sistemas económico, político, social, organizacional, administrativo, legal, científico y tecnológico. Requiere, por lo tanto, la construcción de una nueva cultura administrativa, en la que prevalezca la responsabilidad del personal, la protección de los derechos constitucionales, la representación política, la participación y la información. El esfuerzo debe estar orientado a priorizar un Estado eficaz, transparente, atento a las necesidades de la población como condición indispensable para la prosperidad a largo plazo de la sociedad y que promueva un desarrollo sustentable con justicia social.

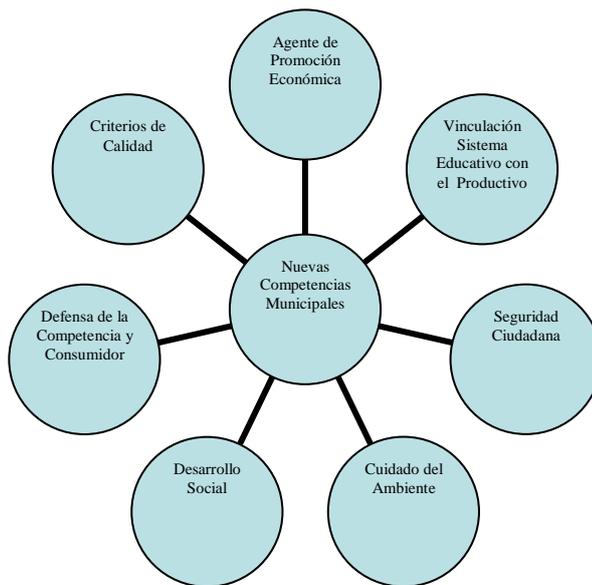
En este sentido, la transformación del gobierno local, significa la necesidad de establecer un nuevo modelo de vínculo con la sociedad civil, sustentada en una concepción de la política más dialogada y consensuada. La gestión asociada entre gobierno local, ciudadanos, ONGs y empresarios privados, entre otros actores, puede generar novedosos incentivos para la cooperación, la responsabilidad y el mejoramiento de la gestión del gobierno local. Este nuevo estilo de vinculación con la sociedad civil, puede repercutir tanto en las tradicionales como en las nuevas competencias municipales.

Es una condición necesaria de la gestión local propiciar el debate público, que contemple la orientación y prioridades básicas de las políticas y estimular la participación directa de los usuarios y otros beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades locales relacionadas con los bienes y servicios públicos.

Los procesos de planificación estratégica participada y gestión asociada, son modalidades muy útiles al momento de identificar nuevas demandas, construir nuevos equipos técnicos, incorporar la creatividad de los ciudadanos, y buscar y hallar los nuevos diseños de las políticas públicas adecuadas para resolver los novedosos problemas que la realidad presenta.

B. NUEVAS COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO

Imagen N° 1 Competencias del Municipio.



Fuente: Elaboración Propia.

5. OBJETIVOS DEL MUNICIPIO

A continuación nos ocuparemos de los objetivos del municipio.

Según el Diccionario de la Real Academia Española el OBJETIVO es el punto o zona que se pretende alcanzar u ocupar como resultado de una operación militar.

En las nuevas tendencias administrativas, que incorporan los procesos de planificación estratégica, descubrimos que los objetivos de un municipio surgen según el Manual de Planificación estratégica (2007) de una triple vertiente:

La vertiente tradicional, aquello que la experiencia nos aporta, lo que hemos aprendido con el tiempo: son funciones que las distintas generaciones han descubierto como más propias del municipio.

La vertiente legal: es lo establecido por las leyes que recogen la experiencia expresada institucionalmente en normas generales de cumplimiento obligatorio.

Las nuevas demandas: surgen de una renovada mirada sobre la realidad, que atravesando por un determinado proceso de diálogo y consensos, se incorpora como “lo nuevo” y obliga a la institución municipal a adaptarse en sus estructuras y funcionamiento.

Estas tres vertientes nos proponen e imponen los objetivos a seguir por el municipio que, adaptados a cada realidad local, pueden agruparse de la siguiente manera:

- **Objetivos ambientales:** Se persigue proteger el medio ambiente y con ello la calidad de vida del conjunto del municipio. Así los objetivos ambientales pueden ser, entre otros:

Lograr en la población y en el personal municipal un mejor y más profundo conocimiento de la situación ambiental del municipio.

Disminuir los riesgos e impactos ambientales negativos.

Lograr una gestión ambiental eficiente sujeta a los criterios normativos internacionales.

Ocupar el territorio de manera sostenible (asentamiento de la población y producción económica rentable y duradera)

Ordenar la movilidad urbana y hacerla sostenible.

Prevenir y evitar la contaminación ambiental

Lograr una gestión sostenible de los recursos naturales sujeta a las leyes locales.

Lograr un mayor protagonismo del gobierno local con participación ciudadana.

- **Objetivos económicos:** estos están orientados a determinar cuáles son los potenciales beneficios económicos, los que deben adaptarse a las prioridades económicas de cada municipio. Así los objetivos económicos pueden ser:

Conocer total y acabadamente la situación económica del municipio.

Disminuir los costos económicos.

Incrementar los beneficios económicos locales.

Incentivar a través de políticas públicas adecuadas, el pago de impuestos, tasas y contribuciones.

Simplificar los trámites para el registro empresarial y pago de impuestos.

Crear las condiciones generales para la producción, hacia adentro y hacia afuera (Infraestructura de servicios; agua, alcantarillado, electricidad)

Aumentar la producción, a través de la construcción de instalaciones y equipamiento para mercados, centros de acopio, de embalaje y de clasificación de productos.

Promover la certificación de calidad sobre los procesos y productos elaborados en el territorio departamental.

- **Objetivos políticos y sociales:** estos guardan relación con la mejora de la vida política de la comunidad local. Los objetivos más comunes pueden ser:

Conocer más y mejor la situación político social del municipio.

Mejorar la gestión municipal logrando niveles certificados según normas internacionales.

Mejorar la vida institucional de la comunidad local.

Acercar los ciudadanos a sus dirigentes a través de procesos de diálogo y consensos sobre políticas públicas.

Atender la emergencia social.

Promover la organización social y comunitaria.

Prevenir y disminuir las disparidades entre pobres y ricos.

Disminuir los niveles de inseguridad ciudadana en coordinación con otros niveles del estado y del gobierno.

- **Objetivos jurídicos:** estos tienen relación con los siguientes aspectos de naturaleza más o menos generales. Por ejemplo:

Conocer las deficiencias legales que presenta la gestión municipal.

Modificar las disposiciones jurídicas que ayuden a resolver los vacíos legales.

Controlar el cumplimiento de la legislación aplicable dentro del municipio.

Capacitar a los ciudadanos al recurso humano municipal en técnicas de mediación en conflictos y casación de litigios.

A nuestro entender estos son aquí y ahora, los objetivos más importantes de los municipios en Argentina y en Mendoza en particular.

6. TAMAÑO DEL MUNICIPIO DESDE EL PUNTO DE VISTA POBLACIONAL.

La República Argentina tiene más de 2.100 municipios. El más grande es de casi 1.500.000 de habitantes y el más pequeño es de 90 habitantes, lo cual obliga a hacer una necesaria segmentación para su estudio. Además, y atendiendo al caso específico de Mendoza, nos remitimos a nuestra introducción recordando que esta provincia posee 18 Departamentos que tienen una gran desigualdad entre ellos y que esta característica dificulta enormemente los procesos de desarrollo.

Para este punto nos guiaremos por una clasificación hecha por el Lic. Daniel Arroyo (2003), ex viceministro de Desarrollo Social de la Nación y experto en Desarrollo Local, quien durante años ha bregado por el mejoramiento de las condiciones de vida de los argentinos haciendo hincapié en el rol de los municipios.

Este autor divide el universo de municipios de Argentina en cinco grupos, a saber:

- **Comunas:**

Son los municipios de hasta 2.000 habitantes. Estos municipios en Argentina tienen un componente casi exclusivamente rural. Hay una planta urbana muy pequeña y casi todos los componentes son rurales. Parte de las localidades de la provincia de Buenos Aires son de este tipo. En la comuna de menos de 2.000 habitantes no se puede hablar estrictamente de un “Estado local”; lo hay muy pocas dimensiones.

Básicamente, lo que existe son algunos elementos: hay alguien que coordina o que maneja la estructura municipal y algún ayudante, pero no mucho más que eso. Tampoco se puede encontrar a la sociedad civil muy organizada, sino que hay fundamentalmente redes de familia. Son municipios que cuentan con presupuestos muy bajos, con lo cual no se puede hablar de Estado local, pensar la

inserción, el perfil de desarrollo ni en el motor de desarrollo cuando en realidad no se está manejando presupuesto. Prácticamente no tienen condiciones para emprender proyectos financiados genuinamente. En Mendoza no existen comunas de este tipo.

- **Municipios chicos:**

Son los que van desde 2.000 a 10.000 habitantes, en términos generales. Tienen algo más de lo local, pero muy poco: pueden tener una persona encargada del área de acción social, un secretario de producción o líder productivo. Los municipios chicos tienen un poco más de equipo y capacidad técnica pero, al igual que los primeros, tienen una fuerte dependencia de los recursos: prácticamente no manejan mucho capital y sería muy difícil planificar allí el desarrollo local o poder trazar un programa de perfil productivo. La Paz, en la provincia de Mendoza, es un municipio que se encuentra al límite de esta clasificación, con alrededor de 10.000 habitantes y un presupuesto inferior a los \$350.000 mensuales.

- **Municipios grandes:**

Básicamente son de 10.000 a 100.000 habitantes. Acá sí, claramente, hay un Estado local más consolidado con secretarías y distintas áreas de gobierno; más recursos, más conocimiento y hay organizaciones de base, entidades intermedias y –en muchos casos- universidades o sedes de universidades. En estos espacios está más consolidada la estructura organizativa.

Hasta este nivel, lo local es igual a la cercanía. En Mendoza, casi la mitad de los municipios entran en esta categoría, y los presupuestos que manejan mensualmente superan en muchos casos el medio millón de pesos.

- **Ciudades Intermedias:**

Se presentan con 100.000 a 250.000 habitantes. Además de tener más recursos y más Estado local, la problemática social está directamente relacionada con la estructura de los servicios. El desafío de los servicios aparece como central, luego aparecen las políticas sociales y, en muchos casos, la propia seguridad.

Este grupo tiene más ventajas en términos de recursos, porque recaudan más al tener mejores condiciones. Pero, a la vez, tienen desafíos nuevos donde se pierde, en muchos casos, la dimensión de lo local. Ya no es tan fácil intercambiar con el otro. Aparece la estructura gubernamental, del Estado, al frente de la sociedad.

En Mendoza hay 7 municipios con esta cantidad de población: Luján de Cuyo, Maipú, San Martín, Capital, Las Heras, San Rafael y Godoy Cruz. Como puede observarse, con excepción de San Rafael, todos los otros municipios pertenecen al Gran Mendoza.

- **Áreas metropolitanas:**

Básicamente, son las localidades de más de 250.000 habitantes. En la provincia de Mendoza, sólo hay un municipio que tiene esta cantidad: Guaymallén con 280.880 habitantes.

El eje central está dado por los cruces de jurisdicción. Esto es: la persona que vive en un lado y trabaja en el otro (Mendoza y el Gran Mendoza; la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires). Aquí encontramos, por ejemplo, que al Hospital Notti concurre quien vive en ese departamento y también el habitante de la periferia. Existe la discusión sobre quién es el contribuyente, quién es el usuario y quién es el ciudadano del lugar.

Cuadro N° 4 Clasificación de los municipios

Clasificación	Densidad Poblacional
Comunas	hasta 2.000 habitantes
Municipios chicos	De 2.000 a 10.000 habitantes
Municipios grandes	De 10.000 a 100.000 habitantes
Ciudades intermedias	De 100.000 a 250.000 habitantes
Áreas metropolitanas	Más de 250.000 hab.

Fuente: Elaboración Propia.

7. REFERENCIAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Constitución Nacional de 1853-1860 dedica sólo un párrafo para referirse al municipio como institución, en el controvertido artículo 5°, que no ha sido modificado con la reforma de 1994, en el cual encontramos una escueta referencia al municipio al expresar que las Constituciones provinciales deben "... asegurar el régimen municipal...", siendo una de las condiciones para que el gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones.

Como bien señala Rosatti, la redacción de esta cláusula no ha podido ser más insondable y misteriosa, generando un verdadero "vía crucis" municipal: el problema de su naturaleza jurídica, el cual lleva necesariamente al tema de la autonomía y de la autarquía.

A. DOCTRINA: TESIS NACIONALES

Ya que en relación con la autonomía y la autarquía municipal, la Constitución de 1853-1860 no es clara ni precisa, se suscitaron varios interrogantes que dividieron a la doctrina nacional.

La mayoría, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de nuestro país y la importancia del municipio como célula de la democracia, se adhirió a la tesis que considera que el artículo 5° trae aparejada la autonomía de esta institución.

Bidart Campos (1996) sostiene que la Constitución habla de "régimen" como equivalente a "régimen político" por lo que expresa que "tenemos base más que suficiente para concebir al municipio como una entidad de derecho público políticamente descentralizada y autónoma". Cita en apoyo de su tesis a Vélez Sársfield, quien en el artículo 33° del Código Civil incluyó a los municipios como personas jurídicas "de existencia necesaria".

La postura contraria sustentada por Bielsa (1940), considera al municipio como una entidad autárquica territorial.

En relación con la interpretación del artículo 5º, Bielsa (1940) expresa que éste "...ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal, y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, han establecido no la autonomía municipal, sino más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial...".

Frente a estas dos posturas que podríamos calificar de extremas, nos encontramos con una intermedia que sostiene que el artículo 5º comentado no obliga a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo o autárquico, sino que deja esta caracterización al arbitrio de la Constitución o norma provincial.

Implicaría, desde un punto de vista legal, que en nuestro país, conforme a esta interpretación de la Constitución Nacional, un municipio sería autónomo o autárquico cuando así lo disponga la Constitución provincial respectiva.

Participan de esta opinión, entre otros, Joaquín V. González, Bianchi, Sarmiento García, Castorina de Tarquini.

Por su parte, Hernández (1997), si bien concibe a los municipios como autónomos, también considera que esa autonomía es distinta a la provincial porque se encuentra inserta en una entidad política superior: la provincia. Por eso, el autor citado habla de una "autonomía municipal" distinguiendo, a su vez, entre la plena y la semiplena, donde la primera se caracteriza por contar con las fases institucional, política, administrativa y financiera, mientras que en la segunda no se da el primer aspecto.

B. JURISPRUDENCIA NACIONAL: EVOLUCIÓN

Por su parte, la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia ha pasado por distintas etapas en torno a este tema.

Como sostiene Hernández (1997), en un primer momento, ese tribunal se pronunció por la "autonomía municipal" teniendo en cuenta nuestras tradiciones hispanos coloniales y adhiriendo a las tesis alberdianas.

Con posterioridad predominó en la Corte la doctrina según la cual "las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos" y más adelante, completando la idea dijo que "no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal", con lo que el alto tribunal se adscribió a la tesis de la autarquía municipal.

Se considera que esta postura fue recién abandonada en marzo de 1989, momento en que el alto tribunal acogió las aspiraciones de diversos sectores doctrinarios, así como también, los nuevos

aires del constitucionalismo provincial al resolver el caso "Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario".

En este pronunciamiento, la procuradora fiscal, doctora Reiriz, en relación con lo que nos ocupa, sostuvo que el artículo 5° de la CN establece la existencia de una institución necesaria: el municipio, pero a pesar de ello, no obliga a las provincias a establecerlo autónomo o autárquico, quedando éstas facultadas para escoger. Sin embargo, agregó, deberán reconocerle personalidad que lo diferencie del resto de la administración provincial y otorgarle atribuciones suficientes para el gobierno comunal.

La Corte, por su parte, expresó en el considerando 8, que si bien es cierto que no puede afirmarse en forma uniforme para todo el territorio de la Nación la autonomía o la autarquía municipal debido a que diversas Constituciones provinciales han sostenido la autonomía, plena o semiplena de esta institución, debe reconocerse que los municipios poseen diversas características que los hacen incompatibles con la noción de autarquía. Por ejemplo: su origen constitucional, su carácter de persona jurídica necesaria, su base sociológica dada por la población comunal, la imposibilidad constitucional de su supresión y el carácter de legislación local de sus ordenanzas, constituyen notas que no se dan en los entes autárquicos.

En el considerando 9 reiteró que esta institución tiene existencia necesaria debiendo las leyes provinciales otorgarles las "atribuciones mínimas para el desempeño de su cometido", por ser "organismos de gobierno de carácter esencial con un ámbito propio a administrar" (considerando 10).

Estos conceptos del Tribunal Supremo, según entiende la doctrina en general, implican un paso decisivo en materia municipal porque, si bien no constituyen un reconocimiento expreso de la autonomía, permiten afirmar que esta institución de importancia histórica, política y social no puede ser considerada un mero ente autárquico, delegación de los poderes provinciales.

En los posteriores pronunciamientos de este tribunal no se ha alterado la postura comentada.

C. RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

En 1994 se reformó la Constitución de la Nación Argentina incorporando novedosas figuras que sirvieron para actualizar, modernizar y fortalecer la vida institucional argentina.

En esa ocasión los congresales votaron y aprobaron la inclusión expresa de la autonomía municipal en el texto de la constitución

¿Por qué los congresales de 1994 votaron la autonomía municipal?

Se cree que existieron en ese momento dos razones de peso, a saber:

El acuerdo político entre Raúl Alfonsín (UCR) y Carlos Menem (PJ) llamado "Pacto de Olivos", que permitió la reforma constitucional de 1994, acuerdo que contenía un conjunto de elementos centrales llamado "núcleo de coincidencias básicas". Uno de sus puntos era la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que ya era un municipio y cuyo intendente era, hasta ese

momento nombrado por el propio presidente de la Nación. La asignación de la categoría “autónoma” a la Ciudad de Buenos Aires llevó a los congresales a otorgarle igual jerarquía al resto de los municipios de la República.

Los representantes reunidos en Santa Fe conocían los procesos políticos electorarios y sabían que los intendentes son actores fundamentales en cualquier contienda electoral. Así que se dispusieron a otorgarles más poder y más recursos. La autonomía era la forma más apropiada de lograrlo.

Régimen municipal después de la reforma de 1994

Según la investigación de la Doctora María Gabriela Abalos (2003) en donde se cita la postura de varios juristas afirma que con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, entendemos que el nuevo artículo 123 viene a completar al recordado artículo 5º, en relación con las condiciones que deben cumplir las cartas provinciales para que el gobierno federal garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Este artículo expresa que "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

De esta forma, con el fin de cumplir con el mencionado artículo, las constituciones provinciales deberán asegurar no solamente la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal sino que además éste deberá poseer autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, con la salvedad que le corresponderá a cada Constitución de provincia reglar su alcance y contenido.

Mucho se ha escrito sobre el significado de los términos empleados en este artículo, pudiendo advertirse que la Constitución Nacional solamente declara tal autonomía y enumera sus ámbitos característicos, pero no la define, dejando a cada provincia la facultad de delinear su contenido conforme a su propia realidad municipal.

Sin perjuicio de ello, es posible precisar el sentido de cada uno de estos órdenes de la siguiente forma: el institucional, que supone la facultad de dictarse su propia carta fundamental mediante una convención convocada al efecto; el político, al elegir a sus autoridades y regirse por ellas; el administrativo, en la gestión y organización de los intereses locales, servicios, obras, etcétera; y el económico-financiero, al organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios, e inversión de ellos sin contralor de otro poder.

Respecto a este nuevo texto, es interesante analizar las opiniones vertidas en el seno de la Convención Nacional Constituyente, ya que son de utilidad para completar y profundizar la interpretación del mismo.

Destacamos en tal sentido, la intervención del convencional y constitucionalista Hernández (1997), quien expresó que en el artículo 123 "... se respeta la autonomía de las provincias y se dice que ellas tienen que reglar su alcance y contenido (refiriéndose a la autonomía municipal), pues la variedad

y asimetría constituyen la base de todo buen régimen municipal. Naturalmente se hace referencia a los órdenes institucional, político, económico, financiero y administrativo, lo cual significa reconocer todos los ámbitos de la autonomía -la autonomía plena que tendrán algunos municipios según lo indiquen las Constituciones provinciales y la autonomía semiplena o relativa que tendrán otros".

También el convencional por Buenos Aires, Pascual Rampi, hace hincapié en que con este nuevo artículo se está dando respuesta a una necesidad histórica, "ya que le otorgamos rango constitucional a la autonomía municipal reconociendo a las provincias la facultad de reglar su contenido según lo que sus pueblos determinen".

Opinión contraria posee el convencional por Buenos Aires, Daniel García, quien comenta a modo de crítica que, al delegar a las provincias la posibilidad de determinar qué grado de autonomía tendrán sus municipios "estamos dejando las cosas como están", ya que aquéllas que posean municipios con autonomía semiplena, no estarán obligadas a modificar esa situación, por lo que concluye afirmando que estamos ante una cláusula neutra y estéril.

Cabe destacar que en general los convencionales, más allá de reconocerle a esta cláusula mayores o menores virtudes, han interpretado en forma más o menos uniforme, que serán las provincias quienes, atendiendo a sus específicas realidades, encuadrarán a las comunidades locales dentro de los parámetros de autonomía señalados.

También encontramos en la doctrina nacional opiniones diversas respecto al alcance y significación de los términos del nuevo artículo 123°.

Se advierte la existencia de un espectro más o menos amplio de criterios que van desde los que aplauden la reforma hasta los que se pronuncian desfavorablemente.

Entre éstos últimos, Miguel Padilla, por ejemplo, entiende que lo establecido en el artículo 123 obligando a las provincias a adoptar un determinado régimen municipal, sería inconstitucional, pues sostiene que esa decisión es de exclusivo resorte provincial.

También Castorina de Tarquini opina que, con el propósito de fortalecer el régimen federal, hubiese sido preferible que cada provincia fijara las características de su régimen municipal, atento a que la problemática municipal presenta notas peculiares, propias de la institución, lo cual se refleja en nuestro país donde encontramos múltiples formas de organización municipal.

Por otro lado, explica Badeni que si bien la terminología empleada en el artículo 123 es científicamente no prolija, probablemente, el propósito de los constituyentes de 1994 fue el de consolidar el régimen municipal. Pero agrega que por más loables que sean los propósitos y precisas las palabras de la ley, de nada sirven si no están acompañadas por la firme voluntad de respetar, bajo las tensiones resultantes de la pasión política, el mensaje constitucional mediante su correcta y leal interpretación.

Una postura más optimista poseen Rosatti y Sabsay, para quienes definir la autonomía en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio

del país, pero en modo alguno significa decir que todos los municipios deben gozar del mismo estatus jurídico. Corresponderá a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro de los ámbitos de autonomía señalados.

Por nuestro lado, pensamos que dentro del esquema de descentralización política que emana de nuestro sistema federal, el municipio aparece como un verdadero gobierno que integra el trípode con el gobierno nacional y las provincias, cada uno en su esfera de competencia y con sus autoridades propias. Indudablemente, esto se ve reforzado con la reforma introducida en 1994 en el artículo 123, ya que esta cláusula busca la inserción del municipio argentino en la vida política del país.

En relación con las condiciones impuestas por el artículo 5° a las provincias para que el gobierno federal les garantice a cada una el goce y ejercicio de sus instituciones, se entiende siguiendo a Natale, que han sido ampliadas con la reforma, porque la autonomía municipal aparece ahora integrando el grupo de éstas. De forma tal que, las provincias no podrán ignorar el mandato constitucional en este sentido, ni limitarlo al extremo de desnaturalizarlo.

Sin embargo, coincidimos con los autores citados que opinan que será de competencia provincial encuadrar a sus respectivos municipios dentro de los ámbitos de autonomía indicados. Así nos encontraremos con municipios que podrán tener un estatus de autonomía plena y habrá otros que tendrán en cambio, una autonomía semiplena o relativa.

Cabe resaltar por último, que la inclusión constitucional de la autonomía municipal con los alcances señalados, es un paso positivo, según la opinión de María Gabriela Abalos (2003), que implica una respuesta acorde con las tendencias doctrinarias, jurisprudenciales y del moderno constitucionalismo provincial que han calado más hondo en la verdadera naturaleza institucional del municipio.

D. FACULTADES PROVINCIALES FRENTE AL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Como destaca Abalos y diversos autores (2003), en nuestro régimen federal las provincias en ejercicio de su autonomía se dan sus propias normas fundamentales, con independencia del gobierno federal, pero cumpliendo con las condiciones impuestas por la Constitución Nacional (artículos 5° y 123°), la cual como señala Cordeiro Pinto, ha limitado el poder constituyente originario de las provincias.

Así se ha dicho que este poder constituyente provincial es un poder condicionado por el ordenamiento superior, por lo que, Castorina de Tarquini coincide con las palabras de Sánchez Viamonte en cuanto a que las provincias luego de la Constitución de 1853/1860 pasaron de "poder o voluntad constituyente" a "poderes constituidos" debido a que ese poder que ejercen es de segundo grado o secundario.

De tal forma, en torno a este poder constituyente condicionado, cabe cuestionarse qué ocurriría si una provincia al reformar su texto, luego de 1994 desconociese, por ejemplo, lo dispuesto en torno a la autonomía municipal en el artículo 123°.

Las respuestas se dividen. Para algunos, tal omisión tornaría inconstitucional a la reforma provincial, implicando una clara violación a la prelación normativa que se impone desde el artículo 31, con el artículo 75° inciso 22, y demás normas de la Constitución Nacional, y que suponen relaciones de supraordinación y de subordinación entre la nación y las provincias.

Pero también podría dar lugar a la declaración de intervención federal, prevista en el artículo 60., a la provincia incumplidora, con el objeto de anular las normas emanadas de su poder constituyente local y restablecer la vigencia de la plena conformidad del ordenamiento local con la Ley Suprema de la Nación.

E. RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

En Mendoza existe una doble legislación sobre el tema municipal. Por un lado está la Constitución Provincial y por otro la ley de municipalidades 1.079. Ambas se ocupan, por ejemplo, de la organización de la institución municipal como de sus funciones.

Esta situación acota el margen de maniobra de cualquier intendente o equipo de gobierno local, imponiendo sobre ellos una pesada carga de cumplimientos preestablecidos. Asimismo en la actualidad se torna muy difícil modificar cualquier tema municipal debido a que, en casi todos los casos, sería necesario modificar primero la Constitución Provincial y luego la ley orgánica municipal.

En el caso específico de la autonomía municipal, por la relevancia del tema y atendiendo además a las evidentes brechas que existen entre las comunas de Mendoza, se hace necesario encontrar una forma jurídica adecuada que sirva para satisfacer las necesidades y posibilidades particulares de cada uno de los municipios.

A modo de referencia podemos ver el artículo 180 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, pionera en el reconocimiento de la autonomía.

Artículo 180.- Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional.

Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.

CAPÍTULO II

AUTONOMÍA

1. NOCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

Antes que nada debe decirse que el tema de la “autonomía” está comprendido dentro de un tema mayor, cual es, el de la “descentralización” que es una técnica organizativa del poder político utilizada en el Estado y en otras organizaciones.

Descentralizar:

Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado (Diccionario de la Real Academia Español).

Esta técnica consiste en la distribución de actividades, competencias, funciones y poder por parte de una organización hacia otras. Es una cesión que hace una autoridad central hacia otras periféricas.

En el área de lo público varios autores coinciden en que existen al menos dos tipos de descentralización: una administrativa y otra política.

La descentralización administrativa tiene por objeto la distribución de actividades, competencias o funciones que no comprometen la existencia del Estado mismo, mientras que cuando se trata de distribuir poder político en función de gobierno se generan sistemas políticos diversos, tal el caso del federalismo o del unitarismo. Aquí estaríamos ante el concepto de “autonomía municipal” en los términos que establece el artículo 123 de la Constitución de la Nación Argentina.

Habiendo hecho esta aclaración se abordará el tema específico de la “autonomía municipal” comenzando por su definición y características, citando a distintos especialistas en la materia tanto del ámbito nacional como de la Provincia de Mendoza.

2. DEFINICIÓN DE AUTONOMÍA

- **Autonomía:** (Del lat. autonomía, y este del gr. *αὐτονομία*). Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (Diccionario de la Real Academia Español).

El constitucionalista argentino Sabsay (1999) define a la autonomía como:

“La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material”. En otras palabras, el nivel de gobierno que la posee puede autogobernarse y dictar sus propias normas.

Sin desconocer la existencia de otras corrientes de pensamiento en esta materia, se adoptará la definición del Dr. Sabsay como el criterio dominante en este trabajo.

3. AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA

Volviendo al análisis del tema es necesario mencionar una antigua discusión académica y jurídica sobre la diferencia entre autonomía y autarquía.

Varios constitucionalistas afirman que en Argentina las provincias son “autónomas” y los municipios son “autárquicos” Perez Ghilou, Dardo (2007).

Existe en este planteo una cuestión de grado, la autonomía es más que la autarquía.

Pero a partir de la reforma constitucional de 1994 esta discusión ha tomado otro carril. La Constitución de la Nación Argentina en su artículo N° 123, es bastante clara al respecto imponiendo únicamente la autonomía como orden jurídico de los municipios. De aquí parece desprenderse una definición, cual es, que no existiría ninguna posibilidad de que los gobiernos provinciales asignen a los municipio la simple autarquía ya que la norma máxima los obliga a asegurar el régimen municipal, a establecer la autonomía y a definir su alcance y contenidos.”

A continuación en el presente cuadro detallamos las características de cada modalidad:

Cuadro N° 5 Diferencias de conceptos

AUTONOMÍA	AUTARQUÍA
<ul style="list-style-type: none"> • Darse sus propias normas • Elegir sus autoridades • Auto – administración • Autofinanciamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Auto – administración en base a normas generales que son dictadas por el o los niveles superiores.
<p>En los municipios autónomos, el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido otorgada por un nivel superior sino que le ha sido reconocida por el poder constituyente.</p>	<p>La esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado Provincial.</p> <p>Si bien las atribuciones delegadas al municipio pueden ser sumamente amplias, en cualquier momento, se puede plantear una avocación, total o parcial de esas potestades, por parte de la misma autoridad otorgante.</p> <p>Esto quiere decir que la autoridad provincial podría quitar las mismas atribuciones, que en su momento otorgó</p>

Fuente: Elaboración Propia.

4. ALACANCE Y CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA ESTABLECIDA POR LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

De acuerdo al texto constitucional (art. 123), el alcance y contenido de la autonomía debe referirse a distintos órdenes de los asuntos locales, ellos son:

- **El aspecto institucional:**

Supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. Con respecto a este orden, las provincias podrán o no categorizar sus municipios, para que tengan autonomía municipal plena o semiplena y así contar o no con facultad para dictar sus propias Cartas Orgánicas.

“A la hora de decidirse por uno u otro sistema, ha de tenerse presente las distintas infraestructuras sociológicas sobre las que se asienta el municipio y la cantidad de habitantes, pues es difícil que los más pequeños puedan afrontar la sanción y cumplimiento de su propia carta orgánica”

“Incluso, en el reconocimiento del aspecto institucional, las constituciones difieren o pueden diferir en el alcance y contenido de las cartas orgánicas, por cuanto:

a) dichas cartas pueden o no estar sujetas a la revisión del Poder Legislativo Provincial, y, si lo están, con la posibilidad de una amplia revisión, o, en otros casos, con la posibilidad de que la legislatura sólo apruebe o rechace la carta; y

b) Los requisitos que se establecen a las cartas por las constituciones provinciales varían notablemente, lo que también se relaciona con el grado de autonomía de cada convención municipal”

En consecuencia, los criterios y cifras para el reconocimiento de la autonomía municipal pueden variar en cada provincia.

- **El orden político:**

No sólo implica la potestad de elegir sus propias autoridades sino que también implica la posibilidad de poder escoger entre diferentes formas de gobierno local, distintos sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, de decidir no sólo en la elección sino también en la destitución de los funcionarios locales como también participar del proceso de elección de autoridades gubernamentales no municipales pero íntimamente vinculadas con los asuntos locales.

En síntesis, el Estado municipal tiene facultad de organizar su forma de gobierno, con las condiciones instituidas por la Constitución Nacional y Provincial, y darse sus propias instituciones.

5. GRADOS DE AUTONOMÍA

Las provincias argentinas, al dictar sus constituciones y organizar el régimen municipal no tienen preestablecido un formato jurídico único, pudiendo consagrar el criterio de la autonomía plena que los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas o semiplena, cuando no alcanza esa atribución.

Cuando la Constitución define el alcance y contenido de la autonomía, no quiere decir que todos los municipios deben gozar del mismo status jurídico. Corresponderá a cada provincia, teniendo en cuenta su propia realidad, encuadrar las comunidades locales dentro de los parámetros señalados.

Podrán existir municipios con autonomía plena (las cuatro atribuciones señaladas) y existirán otros con autonomía semiplena (carecen de auto normatividad constituyente).

A. AUTONOMÍA PLENA

Existe autonomía plena cuando la integran los cuatro elementos:

- Político
- Administrativo
- Financiero
- Institucional o auto normatividad constituyente: capacidad para darse su propia norma

fundamental (Carta Orgánica)

B. AUTONOMÍA SEMIPLENA O RELATIVA

Existirá autonomía semiplena o relativa cuando solo alcance a los aspectos:

- Político
- Administrativo
- Financiero

Ejemplo: La Constitución de la Provincia del Neuquén, en su artículo 141 establece “Esta Constitución reconoce autonomía política administrativa, económica y financiera a todos los Municipios. Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía institucional.

La autonomía municipal que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.”

Diferencias sustanciales:

Autonomía plena. Los municipios pueden dictar su propia carta orgánica.

Autonomía semiplena: los municipios no pueden dictar su propia carta orgánica.

María Gabriela Abalos (2003) clasifica a los municipios autónomos en tres categorías según el grado de autonomía que le asigne cada constitución provincial. Podrán observarse tres categorías pero las dos últimas serían una subdivisión de la autonomía plena ya que se les permite la redacción de su carta orgánica.

- **Autonomía municipal semiplena:** no reconoce la autonomía en el orden institucional, es decir, no poseen capacidad de dictarse su propia carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices.

En este grupo podemos incluir a las Constituciones de Mendoza (1916), Entre Ríos (1933), Santa Fe (1962), Tucumán (1990) y Buenos Aires (1994), las cuales confieren al Poder Legislativo provincial la facultad de dictar la ley orgánica que regirá a los municipios.

- **Autonomía municipal condicionada, limitada o restringida:** en estos casos se reconoce la autonomía institucional pero se exige que la carta orgánica municipal sea aprobada por el Poder Legislativo provincial.

En este grupo encontramos a las Constituciones de Neuquén (1957), Chubut (1994) y Salta (1986/98), aunque presentan distintos matices.

- **Autonomía municipal plena:** se reconoce autonomía en todos los ámbitos enumerados en el artículo 123.

En este grupo podemos incluir a las Constituciones de Misiones (1958/64), San Juan (1986), La Rioja (1986/98), Jujuy (1986), San Luis (1987), Córdoba (1987), Catamarca (1988), Río Negro (1988), Formosa (1991), Tierra del Fuego (1991), Corrientes (1993), La Pampa (1994), Chaco (1994), Santa Cruz (1994), y Santiago del Estero (1986/97), las cuales reconocen a algunos municipios, en general a los denominados de "primera categoría", la facultad de dictar su propia carta orgánica, sin perjuicio, de reglar también la autonomía en los demás órdenes (político, administrativo, económico-financiero)...”

Esta clasificación ilustra este trabajo ubicando a la Constitución de la Provincia de Mendoza entre aquellas que, contando con criterios de autonomía semiplena, están en condiciones de ser reformadas adaptándose a criterios y necesidades actuales mejorando con ello el funcionamiento de las instituciones, la calidad de los servicios estatales y la calidad de vida de los habitantes de cada departamento.

6. FACULTADES DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO

Como ya se dijo que un municipio sea autónomo significa poseer, dentro del marco de su competencia territorial y material, amplias facultades en distintos órdenes: institucional, político, administrativo y económico-financiero.

A continuación desarrollamos estas facultades para una mayor comprensión del tema.

- Facultades en el orden institucional: supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica. Al respecto, las provincias entendiendo las realidades locales podrán determinar qué municipios detentarán esta facultad y cuáles no (autonomía plena o semiplena).

- Facultades en el orden político: implica la facultad de elegir sus propias autoridades y el modo de destitución de las mismas; de escoger entre diferentes formas de gobierno (Intendente - Concejo, la figura del Gerente); distintos sistemas electorales (lo relativo a la representatividad territorial asignada a los concejales); mayor o menor participación ciudadana (por ejemplo, la participación en la elección de directores de escuela, hospitales, comisarios, etc.); entre otras facultades.

- Facultades en el orden administrativo: importa la potestad de prestar servicios públicos, realizar obras públicas, ejercer el poder de policía y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, como por ejemplo el provincial.

- Facultades en el orden económico y financiero: principalmente comprende las atribuciones relacionadas con la imposición de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) y su recaudación a fin de autofinanciarse.

7. IMPACTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL ORDEN POLÍTICO

Los municipios que han alcanzado su autonomía plena han avanzado jurídicamente en la creación de nuevas formas de participación institucionalizada, bajo la forma de juntas vecinales o similares, siempre electivas. Incluso han incorporado el mecanismo de audiencia pública en el funcionamiento de su régimen municipal.

Por otro lado, los municipios que cuentan con carta orgánica propia ordenan la creación de un Tribunal de Cuentas municipal, distinguiéndose el municipio de Comodoro Rivadavia, donde el Tribunal de Cuentas municipal es de carácter electivo. Este último municipio también se destaca por la institución del Defensor del Pueblo, que asimismo es elegido por los ciudadanos del municipio.

El orden administrativo, “en este aspecto también es extensa la potestad provincial sobre alcance y contenido, por cuanto la materia comprende cuestiones tales como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa, etc.”. En otros términos, importa la posibilidad por parte del municipio de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, en nuestro caso, del gobierno provincial.

Finalmente, la mención al orden económico y financiero “abarca las facultades relacionadas con la imposición de tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.”

La imposición de tributos (Poder tributario municipal) comprende la clásica tripartición de:

- Impuestos
- Tasas
- Contribuciones

En otras palabras, este aspecto de la autonomía municipal “comprende la libre creación, recaudación e intervención de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local”.

Por todo lo dicho hasta ahora, las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al artículo 123 de la Constitución Nacional.

Asegurar el régimen y la autonomía municipal implica:

Prohibir a la provincia desconocer el núcleo de intereses y necesidades locales que para su mejor satisfacción se imponen sean decididas, reguladas y gestionadas, sin interferencias, por el gobierno municipal.

Permitir que los vecinos elijan a sus autoridades. Se reconozcan las atribuciones suficientes para desarrollar sus acciones, dotándolas de los recursos suficientes para financiarlas.

Evitar interferir en su funcionamiento de modo tal que lleguen a tornarse ilusorio o claudicante el régimen.

8. RELACIÓN ENTRE UN MUNICIPIO AUTÓNOMO Y EL GOBIERNO PROVINCIAL

Nuestra norma fundamental reconoce en el municipio un verdadero gobierno que integra los niveles de estado que la Argentina posee como país federal, cada uno en la esfera de sus competencias y con sus autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales.

Es decir que, con la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, los municipios de provincia ya no podrán ser una mera autarquía administrativa, ni podrán ser reputados simples circunscripciones territoriales o descentralizaciones administrativas. Sin embargo, más allá del lineamiento que impone la Constitución Nacional, sigue siendo competencia de las provincias darle desarrollo a esa autonomía con variedad de modalidades.

Al reconocérsele la autonomía a los municipios, el gobierno provincial no podrá recuperar en cualquier momento facultades reconocidas a los municipios como sí podría ocurrir si se tratase de dependencias autárquicas.

9. IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La autonomía municipal es importante porque en los niveles de gobierno local es donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de sus habitantes. Es allí donde con mayor eficiencia se pueden desarrollar las acciones tendientes a resolver los problemas de los ciudadanos utilizando los recursos económicos del municipio de la mejor forma posible.

Porque es en los ámbitos locales donde más eficazmente pueden realizarse los controles.

Porque las formulas centralizadoras han demostrado su incapacidad para hacer frente a todas las necesidades de desarrollo. De ahí que el logro de la autonomía municipal, con el alcance y requisitos marcados en la Constitución Nacional, es hoy una exigencia imprescindible a fin de solucionar los problemas de una manera más eficiente.

Porque estimularía y facilitaría la participación en la gestión de los intereses que les son propios a los ciudadanos.

Porque permitiría una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.

Porque sienta las bases para que la participación pública sea efectiva y no meramente declarativa y se convierte en un mecanismo para redistribuir el poder en la estructura del Estado.

CONSIDERACIONES FINALES

La Provincia de Mendoza debe decidir en que dirección política quiere avanzar y qué objetivos sociales quiere alcanzar. Si esa dirección es la de la inclusión, la del mejoramiento institucional, la del acercamiento entre la comunidad y el dirigente; la autonomía es un instrumento fundamental para el alcance de estos objetivos.

La autonomía y las nuevas competencias municipales significan tener más poder local para realizar las acciones que resuelvan los problemas de la gente. Pero existe una sospecha social sobre la dirigencia que es un impedimento para avanzar en la reforma de la Constitución y con ello del reconocimiento de la autonomía municipal. Mientras los mendocinos desconfíen de los fines últimos de la reforma será difícil un debate profundo sobre el tema.

Como ideas relevantes que surgen de este trabajo y que ayudan a mejorar la comprensión del tema, se pueden señalar:

1º) La autonomía plena de los municipios es una cuestión necesaria e inevitable y, como surge del principio de la subsidiariedad: los estados provinciales y el estado nacional no deben realizar lo que los municipios puedan hacer por sí mismos.

2º) La autonomía municipal redundará en un beneficio para las comunidades locales. El esfuerzo debe estar orientado a priorizar un Estado eficaz, transparente, atento a las necesidades de la población y que promueva un desarrollo sustentable con justicia social.

3º) No debe pensarse que la autonomía municipal por sí misma, implementada de cualquier manera y en cualquier momento significará un cambio positivo para los municipios y la sociedad. Debe considerarse la complejidad del proceso, que contemple, entre otros aspectos, las características de cada municipio, la normativa vigente y la institucionalidad.

4º) La autonomía es un proceso que requiere de una reforma constitucional y para ello deberá haber un previo acuerdo político y social que la sustente.

5º) Si este acuerdo no fuera posible y la reforma constitucional se viera nuevamente frustrada, deberá avanzarse en la elaboración de una nueva ley que reemplace la actual 1.079 y que dé cumplimiento a lo establecido por la Constitución en el Art. 123. Esta nueva ley deberá garantizar la autonomía y aunque fuese algo contradictoria con la actual Constitución Provincial su legalidad se basaría en recoger el mandato de la Constitución Nacional.

6º) El reconocimiento de la autonomía municipal responde también a un reclamo legítimo de los gobiernos municipales.

7º) Los municipios, durante los últimos años, han incorporado numerosas funciones pero no han recibido los recursos para afrontarlas. La autonomía ayudaría a subsanar esta deficiencia.

8°) Junto a la instauración de la autonomía municipal, será necesario hacer un profundo estudio y reforma del sistema de coparticipación de impuestos.

De lo que se trata en definitiva es de mejorar el funcionamiento de las instituciones, la calidad de los servicios estatales y la calidad de vida de los habitantes de cada departamento resolviendo demandas de asistencia social inmediata, empleo, capacitación, salud y seguridad entre otras transformando las estructuras de los municipios como así también generar los recursos suficientes para atender estos nuevos requerimientos.

Es por esto que los gobiernos locales están destinados a ser protagonistas del proceso de desarrollo en las próximas décadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abalos, M. G. (2003, enero - junio). El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, 2-43.

Argentina. Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía. (2001). *Cuaderno de Economía N° 56 La Autonomía en los Municipios Argentinos*.

Arroyo, D. (2003). *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina*.

Recuperado de: <http://dhl.hegoa.ehu.es/recursos/118>

Bidart Campos, G. (1996). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.

Bielsa, R. (1940). *Principios de régimen municipal*. Buenos Aires: Depalma.

Conferencia Episcopal Argentina. (2005) *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*.

Constitución de la Provincia de Mendoza. (1999). Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Constitución de la Provincia de Córdoba. (1999). Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Coraggio, J. L. (1991). *Las dos corrientes de descentralización en América Latina", en Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Ecuador: Siap-Ciudad.

Diccionario de la Real Academia Española

Fundación Konrad Adenauer. *Manual de Planificación Estratégica Municipal*. (2007).

Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/>

Hernández, A. (1997). *Derecho municipal, 2a. ed.*. Buenos Aires: Depalma.

Losa, N. O. (1998) *Derecho Municipal, Público, Provincial y Contravencional*. Ediciones Jurídicas Cuyo.

Pérez Guilhou, D. (2007) *Derecho Público Provincial y Municipal. 2da Edición actualizada*. Argentina: Editorial La Ley.

Sabsay D., Garcaia M, Napoli A. y Ryan D. (1999). *Hacia la Construcción de una Región Metropolitana*

Declaración Jurada Resolución 212/99-CD

“El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias, que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgredí o afecta derecho de terceros”

Apellido y Nombre

Banille Pablo

N° Registro

22367

Mendoza,

23/12/2015

Firma

