



UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

Carrera de Abogacía

“Autonomía Municipal”

2012

Tutor : Dr.Julio Miranda

Alumno: Giselle Vaintrub

Título al que aspira: Abogado

Fecha de presentación:

1. Resumen.

La investigación se realizará partir de la idea de la autonomía municipal de la ciudad de Rosario. Comenzando por un breve recorrido acerca de las ideas sobre los orígenes de la municipalidad, su historia, sus precedentes insitucionales, etc.. Asimismo se formula un breve recorrido acerca de las legislaciones existentes en todos sus niveles y los distintos fallos judiciales que sirven de base fáctica al tema planteado. Se esbozan además algunas ideas sobre la las diferentes ideas y opiniones expresadas por los principales actores del escenario político y social, analizando sus parámetros, sus realidades, y los proyectos de reformas. Las ventajas y desventajas, necesidades para su implementación y todos los elementos necesarios para implementar la autonomía municiaapl. Se analiza además la proyección internacional de la ciudad y sus alianzas con otras ciudades del mundo dentro del Mercosur y los Proyectos globales como “Mercociudades”. También se genera un recorrido sociológico acerca de la relación de Rosario y otras ciudades que podrían aspirar a la autonomía municipal.

2. Breve Estado de la Cuestión.

Existen numerosos estudios sobre la autonomía municipal; pero pocos se ocupan, de desentrañar todos los elementos que entran en juego.

Desde el aspecto legal puede señalarse que existen sobre el tema diversos proyectos, aquellos que postulan la necesidad de una reforma constitucional y aquellos que no.

Desde el aspecto sociológico y psicológico diversas son las obras escritas en referencia al tema y mucha más es la difusión que el punto alcanza a partir del trabajo de distintas instituciones, especialmente algunos legisladores dedicados en forma exclusiva a su tratamiento..

Desde el punto de vista jurisprudencial existen diversos fallos referidos al tema, pero la mayoría de ellos se corresponden con la naturaleza jurídica del municipio como institución.

3.Marco Teórico.

La necesidad de afrontar el problema desde todas sus aristas con una mirada verídica sobre el conflicto, sin distinciones y reconocimiento de la existencia de la necesidad de resolver un tema de larga data.

En diversos proyectos se ha tratado el tema, suscitandose en cada uno de ellos una polémica diferente pero sin llegar a la resolución definitiva.

El reconocimiento de las bases del conflicto beneficia a todos los operadores, a los ciudadanos principalmente como actores del sistema, y a la sociedad en su conjunto eliminando el prejuizgamiento y los conceptos arrastrados desde tiempos antiguos que cubren al problema de un viso de irrealidad que no permite ocuparse del mismo como es necesario.

4.Introducción:

La presente investigación se propone realizar un breve recorrido de las particularidades del tema de la autonomía municipal, tema que puede encuadrarse en el ámbito del derecho público, aún cuando el mismo se encuentra matizado de otras ramas de otros factores, principalmente el factor social y el factor económico.

Esa autonomía de los municipios, y en especial del municipio rosarino, así delineada presenta particularidades especiales, tanto en su composición como en los tipos respondiendo a diferentes causas.

Esta, no sólo presenta particularidades respecto de su conformación sino también en lo relativo a los diferentes proyectos que fueron lanzados a lo largo de los años, y al día de hoy ninguno de ellos concretado.

Ello en tanto, desde un tiempo a esta parte la necesidad fue reconocida y comenzó a ser tratado en las diferentes estamentos, pero de un tiempo a esta parte se ha hecho necesaria la concreción de alguno de esos proyectos como forma de cristalizar la idea, idea que lleva más de 30 años en danza en los diferentes círculos de tratamiento.

4.1.Puntos que se demostraran y defenderán.

- a) Es necesario reconocer la existencia de la necesidad de establecer la autonomía de los municipios.
- b) Debe reconocerse esa necesidad como un fenómeno que abarca diversos aspectos (económico, social, etc.)
- c) Debe diseñarse una modificación con respecto al sistema legislativo que se ocupa del tema.

4.2.Objetivos.

4.2.1.Objetivos Generales.

- a) demostrar la problemática actual.
- b) desentrañar la problemática en búsqueda de la concreción del proyecto.

4.2.2.Objetivos Específicos.

- a) analizar los diferentes proyectos
- b) analizar las distintas opiniones y los distintos actores.
- b) facilitar las soluciones en los casos de desarrollo del conflicto.

Introducción:

En el año 1994 se reformo la Constitución Nacional, Pacto de Olivos mediante, estableciéndose en el nuevo artículo 123 de dicho cuerpo "...Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero..."

Doce años después Santa Fe se inscribe entre las pocas provincias que aun no han dado cumplimiento a dicha normativa, siendo la búsqueda de la autonomía una de las principales batallas libradas por el gobierno municipal de Rosario contra el ejecutivo provincial, que aparece en el escenario político como el principal opositor a dicha reglamentación.

El presente trabajo se orienta en primer lugar a la descripción y análisis del municipio como instrumento socio-político en el desarrollo de la humanidad, su evolución como gobierno de las primeras tribus hasta nuestros días.

También se analizaran las características y su naturaleza jurídica, prestándose mayor importancia al viejo enfrentamiento entre los que sostienen la autonomía y aquellos que conciben al mismo como un ente autárquico.

Se analiza, asimismo el desarrollo que dicha cuestión ha tenido en la jurisprudencia argentina principalmente con el caso "“Angela D. B. Martinez Galvàn de Rivademar c. Municipalidad de Rosario s. Recurso extraordinario”", y el trato legislativo que la misma ha recibido en los tres niveles de reglamentación, nacional, provincial y local.

En segundo término se realizara un análisis, a través del recorrido de diversas publicaciones periodísticas de las diferentes opiniones acerca del tema de los principales referentes políticos y un muestrero de los diversos proyectos que hasta el momento se han desarrollado en pos del cumplimiento de la manda constitucional.

Asimismo, se analizarán las relaciones que el Municipio local ha construido merced su pertenencia a la Red de Mercociudades del MERCOSUR y la proyección internacional de la misma, pese a no haber aún obtenido su autonomía.

Por último sucintas líneas a modo de corolario, a fines de analizar el problema planteado como desarrollo principal de éste trabajo.

CAPITULO I

El Municipio

SUMARIO: *1. El Municipio 1.1 Desarrollo Histórico de la Institución 1.2 Concepto y Finalidades 2. Autonomía y Autarquía 2.1 El Antiguo Debate 3 Análisis a través del pensamiento de la C.S.J.N., el caso “Galván de Rivademar” 3.1 Antecedentes Judiciales del Caso 4. Marco Legal 5. La Forma de la Reforma*

Introducción

En el presente capítulo se formula un análisis del municipio, como institución, su historia, sus precedentes, su necesidad como parte de toda sociedad organizada. Se formula un breve recorrido sobre el desarrollo histórico de la Institución, sus conceptos, sus fines y objetivos. Además se traza un paralelo sobre dos vocablos que han suscitado diversas polémicas sobre la naturaleza de los municipios y comunas: “Autonomía” y “Autarquía”. Se analiza además el pensamiento de la C.S.J.N. en el caso “Galván de Rivademar”, recorriéndose dicho fallo en su totalidad. Y se comienza a delinear el marco general de la investigación, referidos a la necesidad de la reforma del sistema y la forma de cristalizar ese proyecto.

1. El Municipio:

1.1 Desarrollo histórico de la Institución.

Desde los más remotos tiempos, para satisfacer las necesidades de la vida natural, los hombres se vieron obligados a agruparse, constituyendo la **familia**.

El crecimiento constante y progresivo de necesidades de todo orden, obligaron a extender tales asociaciones, formándose grupos basados en la vecindad cuyo fin era la satisfacción de esas necesidades. Estas aglomeraciones de familias, conformaron en su etapa primigenia las denominadas **tribus**, que se organizaban por lo general, bajo la autoridad de un mismo jefe, la jerarquía así obtenida por este, era la resultante de la delegación de una parte de la autoridad individual de cada uno de los integrantes del grupo.

Tal evolución culmina en la constitución de los cuerpos políticos, de los cuales el Estado es hoy el exponente más amplio, elevado e importante. Este "Estado

sociedad", es el entendimiento en el que los hombres se reconocen mutuamente determinados vínculos de comunidad política.

En este estadio, se está en presencia de la "Nación - pueblo" o conjunto de individuos establecidos en un territorio determinado y ligados por costumbres e intereses comunes. Es aquí donde puede encontrarse la raíz local del sentido de comunidad organizada, de donde deviene la necesidad de satisfacer demandas, de donde por número y afinidades los individuos conformaron comunidades locales, que también evolucionaron y delegaron poderes en organizaciones de mayor envergadura, en nuestro caso particular primero en Estados Provinciales y por último en el Estado Nacional.

El origen del gobierno municipal se remonta al Imperio Romano, cuando Roma lo instituye en ciertas ciudades conquistadas.

Una ciudad y su territorio de influencia, mantenían su vida cívica, política y económica aunque estuviera sometida.

A los pueblos que aceptaban integrar el Imperio se les reconocían los derechos y deberes, aunque pagaban un tributo llamado *munera*, del que deriva el nombre *municipa* otorgado a las poblaciones y *municipes* a sus habitantes. Todos los pueblos tenían ciudadanía romana, pero algunas ciudades tenían facultades limitadas o *cívitas sine sufragio* (debía pagar tributos, prestar servicio militar y acatar leyes que no votaban, además Roma les imponía un gobernador). Los funcionarios municipales tenían en general un mandato anual. Al igual que los municipios argentinos (Código Civil, art. 33, inciso 1), los municipios romanos podían contraer obligaciones y ejercer derechos.

A partir del siglo XI comienzan a resurgir las ciudades, apuntaladas por un nuevo orden político poliárquico (gobierno de muchos), dentro de los estamentos del feudalismo. Las ciudades del periodo feudal contaban con cartas-pueblas o fueros¹, que regulaban las relaciones, los derechos y obligaciones, entre pobladores y el señor

¹ Antecedente lejano de nuestras cartas orgánicas.

feudal. Comienza así a consolidarse el núcleo vecinal con una sólida autonomía, aunque comprendida en un sistema político más amplio.

La comuna española es el antecedente directo de nuestra propia estructura municipal con instituciones como el *concilium* o concejo deliberante; el *judex* o presidente electo del concejo y el *convectus publicus viciorum* o asamblea con funciones ejecutivas en materia edilicia, habitacional, deslinde de propiedades y cuestiones judiciales y policiales.

La tradición institucional hispánica se trasmite con la conquista a América latina y el cabildo se transforma en la institución conductora de las decisiones locales, constituyéndose en la primera forma de poder representativo.

En nuestro país, su periodo de existencia comprende desde la fundación de las ciudades hasta su reemplazo por las salas provinciales de representantes en 1821.

Los cabildos, a diferencia de los concejos municipales españoles, no se rigieron por fueros o cartas pueblas, donde cada pueblo, clase social o gremio tenía sus fueros, que cambiaban de una a otra ciudad o región, sino por las leyes de Indias, generales y defensoras del poder monárquico. Después de la revolución de mayo de 1810 siguieron existiendo los cabildos hasta que en 1821, Rivadavia, por una ley general, los suprimió, aunque no estableció un régimen municipal y los reemplazo por salas provinciales de representantes.

Se inicio un periodo de acefalía municipal que perduró hasta la constitución Nacional de 1853, que permitió la formación de las primeras instituciones municipales.

1.2 Concepto y finalidades.

Etimológicamente la palabra Municipio viene del latín *municipium*, que significaba, entre los antiguos romanos, ciudad principal que se gobernaba por sus propias leyes.

De aquí nació la palabra autonomía, cuya acepción original es la condición de una entidad o circunscripción territorial de regirse por normas propias. Los municipios

eran, en la antigua Roma, las ciudades que el Imperio incorporó a su territorio y a las que reconoció cierto grado de autonomía para manejar los asuntos de sus vecinos.

Con antecedentes en las asambleas de vecinos de algunas ciudades del Imperio Romano, las municipalidades se organizaron en Europa a partir del siglo XII con la finalidad de atender los asuntos de la comunidad que, trascendiendo la competencia de la familia, no llegaba a serlo de la sociedad política.

Las municipalidades son más antiguas que el Estado, puesto que éste surgió del proceso de unificación de las monarquías europeas en el Renacimiento; mientras que aquéllas se formaron alrededor del siglo XII, y aún antes, en el Imperio Romano, como las más espontáneas, humanas y amables de las sociedades, para atender los problemas diarios de los vecinos.

Las municipalidades fueron realidades vitales antes que la Ley se ocupara de ellas. La Ley no las creó, sino que simplemente reconoció y cristalizó su existencia.

Sin embargo, la vida municipal fue azarosa. Los ayuntamientos tuvieron que soportar la hostilidad de los señores feudales y de los monarcas absolutos más tarde, que vieron con desconfianza la existencia de estas pequeñas sociedades vecinales que sustraían buena parte de la autoridad pública.

La cierta autonomía que se concedió a los municipios en la Edad Media, para organizar la vida comunitaria y solucionar los problemas vecinales ordinarios, chocó más tarde con los afanes centralistas del Renacimiento.

Los monarcas absolutos suprimieron la autonomía municipal y, a veces, la corporación municipal misma.

Les impusieron funcionarios ajenos a su fuero, llamados corregidores. Las municipalidades entraron en un prolongado eclipse. Muchos creen que la Revolución Francesa fue hostil también a ellos, aunque por razones diferentes de las de la monarquía.

Se trató de la inconveniencia de colocar entidades intermedias entre los ciudadanos y el Estado, que mediatizaran su participación y el ejercicio de sus derechos. Los municipios fueron sepultados muchas veces y otras tantas renacieron.

Más fuerte que los despotismos, se proyectaron hacia el futuro y han llegado a nuestros días dotados de fuerza y autonomía.

Aunque hay diferencias entre los países, compete generalmente a la municipalidad la prestación de ciertos servicios públicos, para lo cual puede normar por medio de ordenanzas el ejercicio de sus competencias dentro de su jurisdicción territorial, que es el municipio, y goza de autonomía respecto del poder central.

A pesar de que se les suele usar como sinónimo, los términos municipio y municipalidad no son lo mismos. Municipio es la entidad territorial en su conjunto, encerrada dentro de determinados linderos; y municipalidad es su gobierno, o sea el alcalde, el concejo y las demás autoridades que la rigen.

Reconoce el gobierno comunal el ser uno de los más antiguos y dinámicos, su presencia se encuentra en cada una de las etapas de la historia universal mostrándose como un ente complejo y en completo dinamismo.

Dicha complejidad deviene de la conjunción de diversos factores, los cuales a su vez pertenecen a génesis diferentes, podemos mencionar entre ellos a la calidad y cantidad de población, a la forma de gobierno escogido, al papel desarrollado frente a las demandas de los ciudadanos, a su extensión geopolítica, etc..

Doctrinariamente ha sido definido por diversos autores entre los cuales podemos citar a Néstor Osvaldo Losa, el cual sostiene: “El municipio es una institución política de carácter universal y que tiene, por lo expuesto, la característica innata de ser dinámico, lo cual puede verificarse cuando vemos los roles que le van imponiendo todas las nuevas constituciones en Europa y en toda América, sin olvidarnos dentro de nuestro propio derecho, el avance existente en todas las constituciones provinciales del país

sancionadas desde 1958 hasta nuestros días, incluyendo la reforma a nuestra Carta Magna, en 1994”².

El Municipio es la forma primaria de descentralización política y administrativa, puede concebirse como la unidad básica de un régimen político, constituyendo a su vez la vía de conexión directa entre el ciudadano y el gobierno.

En la República Argentina se traduce en una institución reconocida e incorporada por la propia constitución Nacional en su primer esbozo de 1853. La reforma introducida en el año 1994 tuvo como uno de sus objetivos mejorar la calidad del instituto, al consagrar la autonomía municipal. Lo mencionado fue consagrado en el art.123 de la Constitución Nacional.

Merece destacarse, asimismo, que no fue cristalizada en la carta fundamental una autonomía de carácter absoluto dado que la ínsula mencionada condiciona el alcance y contenido en definitiva a lo que cada provincia pueda establecer al respecto; así se preserva por sobre la autonomía municipal a la autonomía provincial, por ser esta última de rango superior.

Los municipios como tales deben poseer un régimen de organización, administración y autonomía económica y financiera, aun cuando el mismo sea mínimo.

El instituto que nos ocupa ha sido definido de diversas formas, pero en su propia esencia puede comprenderse por tal a una “institución con tres estamentos, uno social, uno político y uno jurídico”.

Así podemos sostener “social” en cuanto es un exponente de las aspiraciones e intereses de la población y el órgano a través del cual los integrantes de una comunidad organizada deciden la forma de armonizar su convivencia.

² Losa, Néstor Osvaldo, “El derecho municipal en la constitución vigente. Su análisis jurisprudencial y doctrinal en lo nacional, provincial y contravencional”, Editorial Abaco de Rodolfo de Depalma, Buenos Aires, octubre de 1995, pág. 27.

“Política” por ser el órgano de participación política de los ciudadanos, por ser el organismo a través del cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de la comunidad toda y por último “jurídica” porque reconoce su creación en la norma, determinándose así como una persona jurídica perteneciente al ámbito del derecho público.

El municipio viene a erigirse como una entidad político-administrativa, como el órgano básico del poder local, es en definitiva, el gobierno local, jugando un papel trascendental en la satisfacción de demanda de los intereses de la comunidad que lo integra, es decir un órgano en el cual convergen las necesidades del grupo humano que convive dentro de sus límites territoriales.

En la cotidianidad del desarrollo de la vida de una comunidad, tiene lugar el proceso de reproducción social, a través de todos los estamentos reproductivos, como ser el familiar, los valores, la cultura, la política y en esa inteligencia el municipio se nos presenta como el centro donde convergen todas las demandas de la comunidad en directa relación con la reproducción.

De allí que corresponda a esta institución al toma de decisiones que otorguen una respuesta a dichas solicitudes, convirtiéndose así en el eje conductor y receptor de demandas, para traducirse luego en el eje del cual emergen las garantías y satisfacciones de los intereses comunales y particulares.

2. Autonomía y Autarquía:

2.1 El antiguo debate.

El tema planteado es la base de una discusión que ha dado lugar a largas opiniones tanto doctrinarias como jurisprudenciales al respecto. Desde antaño el municipio fue reconocido como una entidad autárquica, para ir luego con el tiempo

virando dicha concepción hasta arribar, en nuestros días, a su conceptualización como un ente autónomo.

La autarquía puede definirse como: “Palabra de origen griego, que significa autogobierno, autonomía. también puede decirse autarcía (v.)...”³.

Respecto de la autonomía podemos decir: “Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él”⁴.

Debe tenerse en cuenta que existió siempre un predominio de la tesis de autarquía por sobre la de la autonomía, reservándose esta última solo para las provincias y la soberanía reservada al estado nacional, en virtud de lo cual puede trazarse el siguiente panorama:

<u>ESTADO NACIONAL</u>	<u>SOBERANIA</u>
<u>ESTADO PROVINCIAL</u>	<u>AUTONOMIA</u>
<u>ESTADO MUNICIPAL</u>	<u>AUTARQUIA</u>

Se relegaba a los municipios y comunas el simple papel de ser una administración subordinada al poder central de la provincia, con una simple función de administración, por lo cual su peso como entidad política-jurídica resultaba casi inexistente, lo cual encontraba a su vez aval en la jurisprudencia elaborada desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Aun en su caso, la denominada “autarquía” no respondía tampoco a los mandatos de los arts.33 y 34 del Código Civil.

El espíritu de la norma que contiene el art. 33 del ordenamiento civil se desprende la propia nota del codificador a dicho artículo: “En la nota expresa en relación a ellos: En cuanto a las municipalidades, en Roma como en los pueblos modernos, tenían bienes propios que no pertenecían al Fisco del Imperio, y que

³ **Diccionario Básico Estrada**, Angel Estrada & Cía.S.A., Sao Paulo, Brasil, 1996.

⁴ *Ibíd.*

administraban con absoluta independencia de los Emperadores. Serrigny, en su grande obra sobre el Derecho Administrativo del Imperio Romano, al tratar de los bienes de las Municipalidades, principia el capítulo 8° de esta manera: “Desde la más remota antigüedad las municipalidades han formado personas morales o jurídicas, y en esta calidad han sido reconocidas capaces de adquirir y poseer bienes”. Y en pensamiento culminante, concluye Velez: ...Esto prueba que los bienes de las municipalidades pertenecían a una persona igual a las demás en razón de sus bienes, derechos y obligaciones”⁵.

En suma puede sostenerse que la autonomía no es tanto un concepto etimológico, sino más bien posee una interpretación práctica al ser la directa traducción de un mayor rol otorgado al estado comunal en su propio desarrollo y una mayor independencia en pos de lograr la cristalización de sus objetivos.

En nuestro país la base de la discusión deviene a partir del artículo 5 de la Constitución de 1853, en el cual se estableció que cada provincia debía asegurar su régimen municipal, pero sin indicar a que sistema debía responder la misma, no haciéndose mención tampoco de ello en las actas de la Convención.

Sobre la interpretación que debía darse al mismo se abrieron amplios debates girando en torno a numerosas y variadas opiniones que giraron en torno a los antecedentes históricos, al pensamiento de los convencionales o la concepción del Estado en sí. De estas expresiones algunas se inclinaban por la autarquía mientras que otras lo hacían por su contracara. A título demostrativo puede citarse como ejemplo que en nuestro país hasta el año 1957 en que se promulgan constituciones para las nuevas provincias, con la excepción de la santafesina de 1921—de efímera existencia—, todos los regimenes implantados respondieron a los lineamientos de la corriente de los

⁵ Nota al artículo 33 del Código Civil de Velez Sarsfield, citado por Heredia, José Raúl en “Poder Tributario de los Municipios”, Editorial Rubinzal Culzoni, pág.43.

municipios autárquicos, lo cual fue desplazado en forma paulatina por el autonomismo, del cual puede señalarse estuvo siempre presente.

Ya así podemos citar el Primer Congreso Nacional de Asuntos Municipales, que en Buenos Aires en el año 1960 recomendó establecer en las constituciones provinciales el principio de la autonomía en sus aspectos políticos, administrativos y financieros y también lo establecido por el Segundo Congreso Ibero, Luso-Americano de Municipios, con sede en Lisboa que en 1959 insistió que: “las constituciones deben garantizar a los municipios su efectiva autonomía, comprendiendo la facultad de promulgar sus respectivas cartas orgánicas, en las que se establezca su organización política administrativa, en armonía con la concepción del Estado...”⁶.

⁶ Citado por Dana Montaña, Salvador M., en “Estudios de Política y Derecho Municipal”, Maracaibo, 1962 pàg.56.

3. Análisis a través del pensamiento de la C.S.J.N. el caso: “Galván de Rivademar”

3.1 Antecedentes Judiciales del caso:

Agotada la vía administrativa conforme los reglamentos correspondientes la agente Angela D. B. Martinez Galván de Rivademar interpuso demanda contra el municipio reclamando la nulidad de una decisión administrativa que consideraba perjudicial, su reincorporación al plantel permanente y las indemnizaciones tarifadas traducidas en el daño material y moral causado.

Luego de largo recorrido judicial, la causa en cuestión fue elevada, mediante la interposición de un Recurso de Inconstitucionalidad (previsto y normado en la ley 7.055) a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe.

El Alto Cuerpo anuló la decisión administrativa, disponiendo la reincorporación de Martinez de Rivademar al mismo cargo que ocupaba al momento del cese y condeno al municipio local a abonar los salarios caídos, rechazando en cambio la indemnización por daño moral pretendida.

Contra dicha decisión se alzo la perdidosa interponiendo el remedio federal (ley 48), llegando la causa a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Resulta ampliamente esclarecedor a los fines de esta investigación citar el dictamen de la Procuradora Fiscal de la Nación, la cual analiza sucintamente el recorrido jurisprudencial de la autonomía municipal a través de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En dicha inteligencia expresa: “De esta manera, antes de adentrarme en los agravios concretos de la apelante, me parece oportuno efectuar una relación de la jurisprudencia de esta Corte en torno a los alcances del régimen municipal y, mas ajustadamente, al grado de independencia del municipio que el mismo supone, en el

marco de la organización político administrativa de la provincia”. Del dictamen de la Procuradora puede obtenerse el siguiente lineamiento en el pensamiento de la Suprema Corte relacionado al tema que nos ocupa:

1. En el año 1870, a escaso tiempo de su instalación afirmo y sostuvo la independencia de las provincias frente a los poderes nacionales tocante lo que hace a decidir el régimen propio de sus instituciones, materia dentro de la cual se comprende como incluido el derecho municipal.

2. A partir del año 1911 desarrollo una línea de pensamiento que fue prosperando y afianzando con el tiempo definiendo a los municipios como “delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (art.5º)”⁷. A ello opina la Procuradora: “Esta forma de concebir la institución del municipio provincial se adscribe, es evidente, a la doctrina que ve en la comuna un ente autárquico del estado local”, línea de pensamiento que reitera en 1916.

3. Tal precedentemente he señalado esta doctrina fue afianzándose con el tiempo, pero en el avance de la misma el Alto Cuerpo adiciono elementos, que con posterioridad perfilarían el cambio de postura, así comienza a considerarlas “organismos de gobierno” y las menciona como “entidades esenciales”. De dichas expresiones deduce la Procuración que la Corte comienza a considerar a los municipios como elementos necesarios de la organización provincial dotadas de cierta individualidad frente al resto de la administración, estimando que un municipio no puede considerarse una “oficina” de la provincia, en cuanto posee determinadas atribuciones que le permiten ejercer alguna clase de gobierno.

⁷ CSJN, fallos, t.114, p.282.

4. Un cambio de importancia se da a partir del pronunciamiento recaído en el año 1944⁸.

Asimismo, desentrañando el alcance de la expresión "régimen municipal", contenida en el art. 5º, sostuvo que se traduce en el establecimiento del municipio como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias, pero en manera alguna importa la prefijación del sistema económico-financiero al cual deba ajustarse la organización comunal, atribución esta última que entra en la órbita de las facultades propias locales, conforme a los arts. 104, 105 y 106 de la Constitución⁹.

Resta agregar, en este recorrido por la evolución jurisprudencial de la Corte que V. E. ha mantenido el criterio de Fallos, t. 114, al afirmar en autos "Ambros Palmegiani S. A. y Genaro y Fernández S. A. Empresas Asociadas" que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos (sentencia del 1 de abril de 1986).

A mi modo de ver, esta concepción autárquica del municipio provincial no puede sostenerse hoy con carácter único y uniforme en todo el ámbito de la República. Ello así, porque si bien pudiera haber sido cierta para el tiempo en que fue establecida, no puede dejar de computarse que, a partir de 1957, se ha desarrollado una evolución en el constitucionalismo provincial que tiende indudablemente a configurar a los municipios, o al menos a los de categorías superiores, con un inequívoco carácter autónomo. Tal lo que surge de las constituciones de las provincias de Chubut (arts. 207, 208 y 210); Río Negro (arts. 168, 176); Formosa (arts. 140, 143); y Neuquén (arts. 182, 184, 186). todas de 1957. Igual carácter resulta de la Constitución de Misiones (arts.

⁸ Al respecto señala la Dra. Maria G. Reiriz: "El cambio, a mi juicio trascendente en esta línea jurisprudencial que por otra parte, retomo varias veces la Corte, sobreviene en 1944. En Fallo, t. 199, p. 423 (Rev. LA LEY, t. 36, p. 521), destaco que el alcance y los límites de las facultades municipales surgen de la constitución y las leyes provinciales, materia que resulta ajena a la Nación, en cuanto no violen los principios, derechos y garantías establecidas en la Carta Fundamental de la República.

⁹ Esta jurisprudencia fue reafirmada en Fallos, t. 249, p. 99 (año 1961 -Rev. LA LEY, t. 104, p. 41-) y en Fallos, t. 259, p. 166, donde se ratifica que el régimen legal de los municipios no es cuestión regida por la Constitución y las leyes de la Nación, sino propia del ordenamiento jurídico provincial.

161, 170), de 1958; y de la de Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 1^o) de 1932, según la reforma de 1960, vigente hasta hace muy poco tiempo.

Una corriente como la expuesta, se viene robusteciendo en los últimos años, a medida que los estados locales han convocado convenciones para reformar sus leyes fundamentales. Con base en los antecedentes expuestos, a mi modo de ver, la exigencia contenida en el art. 5° de la Constitución Nacional, dirigida a las provincias, consistente en asegurar su "régimen municipal", se traduce en la necesidad de implementar, en cada jurisdicción, la institución del municipio, con personalidad que lo diferencia del resto de la administración provincial, y dotado de atribuciones suficientes para llevar a cabo el gobierno y administración de los asuntos comunales. Pero la cláusula constitucional no importa una definición en cuanto al grado de independencia que debe acordársele, quedando reservado, a la discreción del constituyente o del legislador provinciales, la determinación del modo e intensidad que revestirá la descentralización.

En resumen, el municipio provincial es una institución necesaria, pero su configuración resulta atribución privativa del orden local, pudiendo escoger la provincia entre un régimen autárquico o autonómico, con las múltiples facetas que cada uno de éstos puede adoptar”.

Pasados los autos a conocimiento de la Corte Suprema, la cual se encontraba compuesta por los Dres. José S. Caballero, Augusto C. Belluscio, Carlos S. Fayt, Enrique S. Petracchi y Jorge A. Bacquè, ésta dicta sentencia en fecha 21 de marzo de 1989.

Más allá de las resultas definitivas y concretas del caso resulta dable destacar la nueva línea de pensamiento establecida desde el máximo Tribunal de la Nación, dejándose de lado la concepción de un municipio como entidad autárquica, para ser superada por la idea de una entidad autónoma.

Así las cosas el fallo expresa: “Las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar. Aún prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades inconcebible en las entidades autárquicas. **Las municipalidades no son una mera repartición administrativa del gobierno central, pues poseen autoridad en su territorio y poder para designar y remover a sus empleados”.**

A partir del fallo analizado se le reconoce al municipio su carácter de autoridad jurídico política y su autonomía para sancionar sus propias normas locales; además de poder político o sea la posibilidad de escoger a sus autoridades y facultades de índole económico-financieras y administrativas que implican tanto la libre recaudación e inversión de las rentas como la prestación de los servicios públicos a los cuales esta obligada.

En resumen, interpretó el Alto Tribunal que los caracteres propios de la autarquía no coinciden con los de las municipalidades; dado que las mismas presentan como características que le son propias y las distinguen en cuanto:

- 1) Origen constitucional (de lo cual deriva la imposibilidad de supresión o desaparición en cuanto se encuentra garantizada su existencia por la Carta Magna).
- 2) La existencia de la población de la comuna.
- 3) La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios.
- 4) La elección popular de sus autoridades la cual no es posible en las entidades autárquicas.

4. Marco Legal.

En el mes de diciembre de 1993, el Congreso Nacional dispuso, mediante la sanción de la Ley 24.309 la reforma parcial de la constitución Nacional.

Uno de los puntos acordados en el llamado “Pacto de Olivos”, referido a los temas sobre los cuales versaría la reforma de la carta magna, recaía en la autonomía de los municipios de la República.

El viejo art.106 fue reemplazado por el art.123 que reza: “Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el art.5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional...”.

La constitución de la Provincia de Santa Fe, determina en la sección séptima, Capítulo Único:

Régimen Municipal: Art. 106: Todo núcleo de población que constituya una comunidad con una vida propia, gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de 10.000 habitantes se organizan como Municipios por ley que la legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición se organizan

como Comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.

Art.107 Los municipios son organizados por la ley sobre la base: 1º) De un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta constitución y la ley. 2º) Constituido por un Intendente Municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Consejo municipal, elegido de la misma manera, y renovado bianualmente por mitades; y 3º) Con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen asimismo participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia con un mínimo de cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que augure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata. Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas, de acuerdo con su ley orgánica propia, con excepción de su forma de gobierno, el cual está a cargo de una comisión comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo y renovada cada dos años en su totalidad. Queda facultada la legislatura para cambiar con carácter general el sistema de elección de intendentes por cualquier otro modo de designación.

Art.108 La Provincia puede intervenir por Ley o por decisión del poder Ejecutivo, en receso de la Legislatura, con cargo de dar cuenta inmediata a ésta, los municipios y comunas a los solos efectos de construir sus autoridades en caso de acefalía total o de normalizar una situación institucional subvertida. En el caso de intervención por resolución del poder Ejecutivo, la Legislatura puede hacerla cesar al examinar los fundamentos de aquella.

El art.106 refiere al llamado “autogobierno”.

El art.107 establece “pautas de organización”.

El art.108 que alude a la posibilidad de “intervención provincial”.

5. La forma de la reforma:

El tema que nos ocupa, ha dado lugar a grandes discusiones doctrinarias, entre ellas merece destacar la opinión de Roberto Sukerman, abogado constitucionalista rosarino que al respecto expresa: “Rosario, así como otros municipios importantes de la provincia deben luchar por la autonomía plena en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero que marca la Constitución Nacional en su art. 123 desde la reforma de 1994. Este precepto constitucional que implica autogobernarse no define la autonomía por voluntad de los constituyentes que prefirieron dejar abierto el contenido a lo que cada provincia considere más oportuno de acuerdo a su realidad histórica. Consagrar la autonomía municipal plena implica que los ciudadanos del municipio, eligiendo a los convencionales que los representen, dicten su propia Carta Orgánica (Estatuto, Constitución o como quieran llamarle) convocando a una Convención Constituyente a tal efecto para decidir el contenido de esta nueva organización municipal autónoma. Los municipios más pequeños tendrán una autonomía semi plena ya que seguirán regulados por una nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Así el municipio sin depender más de la provincia puede reconocer derechos y garantías a los ciudadanos; establecer su forma de división de poderes; avanzar en la descentralización política y desconcentración administrativa; marcar sus competencias; crear institutos: de democracia semi-directa, de democracia participativa y de control interno, externo y ciudadano del municipio; elegir su régimen electoral; regular tributos y negociar con más fuerza la coparticipación de impuestos; fortalecer un área metropolitana y firmar convenios con distintos estamentos locales, provinciales, nacionales e internacionales de cooperación y crédito. Estas son a grandes rasgos algunas de las atribuciones que poseería Rosario con autonomía. Además, el Estatuto organizativo tendría supremacía sobre la legislación local y sería de difícil

reforma tal como ocurre con las constituciones nacional y provincial. Esto debe ser entendido como una garantía para los ciudadanos que tendrán reglas supremas claras y solo modificables por un gran consenso. Un punto a trabajar es el de la información y educación cívica. Los resultados de una encuesta que menciona la existencia de ciudadanos que pretenden que Rosario sea como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desnuda esta falencia. La actual Capital Federal tiene un régimen autonómico plasmado en la reforma del '94 que lo asimila más a una provincia que a una ciudad. Posee diputados y senadores nacionales y un Poder Judicial propio, entre otros elementos distintivos. Del esfuerzo y el consenso de todos los comprovincianos santafesinos saldrá nuestro modelo. Es oportuno abrir el debate a la ciudadanía para que conozca que gana su vida diaria con una autonomía plena, comparar con experiencias existentes en otras provincias y tomar todo lo bueno de ellas. La autonomía no es la panacea que curará todos nuestros males, aunque insistimos que es muy importante conseguirla. En síntesis, Rosario debe lograr su autonomía plena con todos los municipios interesados, no en forma aislada. Se debe instrumentar vía reforma constitucional en conjunto con el *aggiornamento* total de la Carta Magna provincial. El contenido de la plenitud autonómica y de las demás reformas se debe dar con participación ciudadana en tres estadios. En la ley de la necesidad de la reforma, en la convención constituyente provincial y por último en la convención constituyente municipal. Además, existe un estadio permanente que nunca hay que olvidar que es el día a día”¹⁰.

De la simple lectura de los artículos de la Constitución Nacional y su par provincial, se advierte que esta última a partir de la reforma del año 1994 ha quedado obsoleta, en cuanto la Carta Magna Nacional reconoce ahora expresamente el carácter autónomo de los municipios.

¹⁰ www.tapa3.com.ar/sukermanroberto/autonomiamunicipal.

Lo cual vino a poner fin a un extenso debate acerca del carácter del instituto ‘Para nuestro pensar, el concepto clave del municipio autónomo no se agota en la tradicional figura latorrista del municipio de convención. Así encontramos a la autonomía municipal en dos planos sucesivos, a saber: 1) la autonomía municipal absoluta; 2) la autonomía municipal relativa o restringida. La primera de estas tipologías se integra con cuatro elementos fundamentales: a) la autonomía institucional, concebida como la facultad de ejercicio del poder constituyente de cuarto grado o municipal, que el pueblo del Estado Municipal pone en ejercicio para el dictado de su propia carta orgánica o constitución municipal; b) la autonomía política entendida como el derecho del municipio de producir la organización y el desarrollo de su propia vida pública, eligiendo su sistema de gobierno, sus autoridades, y otorgando la posibilidad de elegir y de ser electo como autoridad municipal; c) la autonomía económica-financiera estaba destacada (...), como la facultad municipal de acceder a la autosuficiencia en el plano de los recursos y con el manejo propio en punto a sus erogaciones.’¹¹.

A su respecto señala Juan Carlos Cassagne, citado por Mario F. García Eyrea en su obra: “Conforme el art.5° de la Constitución Nacional, la Nación garantiza a las provincias “el goce y ejercicio de sus instituciones” bajo ciertas condiciones entre las que cuenta la de asegurar su “régimen municipal”. A partir de la reforma constitucional de 1994, el contenido del régimen de los municipios provinciales se vincula a la llamada autonomía municipal por la expresa remisión al art.5° que efectúa el nuevo art.123. Sin embargo, este precepto constitucional prescribe que el alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero de la autonomía municipal corresponde que sea reglado por la Constitución que dicta cada provincia, con arreglo al sistema y a los principios de la Constitución Nacional. La principal

¹¹ **Zuccherino Ricardo Miguel y Moreno Rithner María Josefina**, “Tratado de Derecho Federal, Estadual, Estatuyente y Municipal. Argentino y Comparado”, Tomo II, Segunda edición, Capítulo “La ciudad, el urbanismo y el derecho municipal, Editorial Lexis Nexis, año 2007, pág.281/282.

consecuencia que se desprende de ello es que la Constitución Nacional no reconoce poderes originarios a favor de los Municipios ni tampoco poderes reservados, a diferencias de las Provincias (art.121) cuyas autonomía es, en este sentido, más amplia en el marco del sistema federal de nuestro régimen constitucional. La autonomía municipal prevista por la Constitución reformada posee una jerarquía diferente a la que ostentan las provincias.”.

En definitiva, sostenemos que corresponde a la Constitución de la Provincia de Santa Fe, a reformarse, establezca se dicte la ley respectiva, dentro del plazo que se determine, teniendo en cuenta para el reconocimiento de la autonomía municipal, a aquellos centros poblacionales permanentes de indudable importancia numérica y socioeconómicamente relevantes y que el instituto de la “autonomía municipal” sea una fuente de soluciones y no de conflictos, es decir que no sea una forma de disgregación del poder con la secuela de conflictos de competencias con la Provincia e incluso con la Nación¹².

El tema de legitimar la autonomía municipal en la provincia de Santa Fe, ha sido una de las principales trabas a dicho proyecto, por un lado están quienes se inclinan a realizar su instrumentación mediante la sanción de una ley por la Legislatura de la Provincia mientras que por el otro están quienes postulan la reforma de la Constitución.

En definitiva, encausados detrás de esta lucha el gobierno local y el provincial, han expuesto sus razones de sustanciar y alentar las dos formas posibles, pero mientras tanto ambos proyectos no han superado su fase inicial por lo cual, puede sostenerse que aún lejos se encuentra la ciudad de Rosario de poder implementar su ansiada autonomía.

Así existen detractores y alentadores de cada una de las posibilidades que se mencionan.

¹² Juan Carlos Cassagne, Revista La Ley - LIX n°43 del 01.03.1995, citado por García Eyra, Mario F., “Necesidad de la Reforma Constitucional Santafesina”, Editorial Fas, Rosario, 1997, pág.137.

Algunos autores, como Néstor Pedro Sagués, sostienen la posibilidad de aplicación del régimen a través de una Ley, en su publicación “La reforma de la Constitución de Santa Fe”, sostiene: “En otro orden de ideas, en tanto que el nuevo art.123 de la Constitución Nacional otorga a los municipios un amplio margen de autonomía (“en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”), cosa que implica, entre otras, la facultad de dictarse sus propias cartas orgánicas, la Constitución Provincial es más mezquina en ese punto. Esas oposiciones son reales, pero pueden encontrarse alternativas de solución sin necesidad de una reforma constitucional provincial. (...) Otro conducto armonizador puede consistir en una legislación correctora. Si la Provincia dictase una Ley de Municipios acorde con el amplio espectro autonómico municipal del art.123 de la Constitución Nacional, esa ley local sería válida en virtud de la norma constitucional nacional (que es superior a la Constitución Provincial”.

Acogiendo la postura opuesta, en nuestra provincia existe el antecedente de la convención Constituyente del año 1921 que en los arts.149 a 151 de la Ley Suprema de la Provincia consagró la posibilidad de la sanción de Cartas orgánicas Municipales para los gobiernos locales de primera categoría. Este precedente santafesino coloco en una plataforma de avanzada a los municipios de Rosario y Santa Fe (Capital).

Al respecto de la misma Alberto Natale¹³ expresa: “la idea de la autonomía municipal fue introducida en nuestro país por una obra clásica del derecho público provincial: La tesis doctoral de Lisandro de la Torre, presentada en 1888, a los 20 años de edad. De la Torre realizo un estudio a fondo sobre el régimen municipal en los Estados Unidos y Europa, recogiendo la influencia de Alexis de Tocqueville, impresionándole el sistema de “carta libre” de los norteamericanos.

¹³Citado por García Eyra (op.cit.)

Así el art.149 de la misma sostenía: Los municipios comprendidos en la primera categoría dictarán sus respectivas cartas orgánicas para el propio gobierno sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución...”.

Dicha disposición se complementaba con la contenida en el artículo siguiente:

Art.150: La carta se dictará por una convención Municipal, convocada por la autoridad ejecutiva de la ciudad...” y el art.151: “Las cartas serán sometidas a la Legislatura, las que las aprobará o rechazará sin derecho a enmendarlas.

Dicho cuerpo legal perdió vigencia al ser derogada la Carta Fundamental por la intervención federal de la provincia en el transcurso de la década infame en el año 1935, bajo la presidencia de Justo.

Dable resulta destacar como antecedente el dictamen formulado por la Comisión creada por decreto provincial nº1855/1993 sobre la reforma de la Constitución provincial, integrada por juristas de alta trascendencia, entre los que cabe mencionar a los Dres.Juan Bernardo Iturraspe, Horacio Daniel Rosatti y Decio Carlos Francisco Ulla entre otros, la cual al respecto de la autonomía municipal sostuvo: “Régimen Municipal. Sabido es que la provincia en su Constitución no previó un régimen autonómico de organización del municipio (artículos 106 a 108), aunque sienta bases idóneas para cumplir el mandato que la Constitución Nacional la impone en el artículo 5. Una mayor descentralización al estilo de la provista en la Constitución de 1921 con sistema de “Cartas” para los municipios mas poblados (artículos 149, 150 y 151) parece ser un reclamo generalizado. Así lo destaca la Procuradora General de la Nación en el dictamen que precede al fallo “Rivademar” de la Corte Nacional. En efecto, trece de las nuevas constituciones sancionadas en los últimos siete años, doce contemplan el dictado de cartas municipales (...). Agréguese a lo expuesto los lineamientos jurisprudenciales marcados por la Corte Nacional en los últimos años. Hasta 1989 el más alto tribunal de la República venía definiendo, en general, a los municipios como “meras

descentralizaciones administrativas”. El 21 de mayo de 1989 la Corte Nacional, en el precedente “Rivademar”, abandonó este criterio, precisando el 4 de junio de 1991, en el caso “Municipalidad de Rosario c/Santa Fe, Provincia de”, que la exigencia del art.5° de la Constitución Nacional no supone imponer “un sistema económico financiero al cual deban ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales, conforme a los artículos 104, 105 y 106 de la Constitución (fallos 199:243 “CIA. Swift de la Plata S.A. c/Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/cobro de pesos, fallo del 17 de febrero de 1961”) (considerando 4°). Y analizando concretamente nuestra Constitución Provincial, concluye en que ésta no excede las limitaciones del artículo 5 de la Constitución Nacional. La importancia de estos precedentes, referidos a la ciudad de Rosario y a la Constitución y legislación provinciales, es que, en base a ellos, debe descartarse una imposición de la autonomía por vía jurisprudencial. Para establecer la autonomía de los municipios debe entonces reformarse la Constitución. Desde ya que la Comisión entiende que en esta materia se debe ser muy prudente, pero resulta palmario que la aspiración generalizada da un mayor ámbito de facultades a los municipios de la Provincia no encontrará respuesta sino en una reforma de la Constitución vigente. También en este tema hay proyectos en la Legislatura que apuntan, mediante la modificación de las leyes vigentes, a dar más amplitud a las atribuciones del municipio. No es lo mismo. Una ley puede sancionarse y luego derogarse, y además hay cuestiones en las que, con la Constitución actual, la legislación no podría avanzar (extensión del mandato de los miembros de comisiones comunales, modificación del sistema de gobierno de los municipios, etc.). En consecuencia de lo expuesto, expresamos nuestro convencimiento de que no hay otra posibilidad de obtener la autonomía municipal en nuestra provincia sino mediante una reforma de la Constitución Provincial”¹⁴.

¹⁴ Comisión integrada por Decio Carlos Francisco Ulla-Juan Bernardo Iturraspe-Ivàn Josè Maria Cullen-

Conclusión

En el presente capítulo hemos visto el análisis de la historia del municipio, como institución, su historia, sus precedentes. Se han analizado sus elementos constitutivos, sus objetivos generales y los específicos. Además se planteó el análisis sobre la naturaleza jurídica del mismo sobre si son “autónomas” o “autárquicas” y la respuesta que sobre el tema expresó la C.S.J.N. en el caso “Galván de Rivademar”, recorriéndose dicho fallo en su totalidad. Y se comenzó a delinear el marco general de la investigación, referidos a la necesidad de la reforma del sistema y la forma de cristalizar ese proyecto, que va tomando de a poco más aristas políticas en torno a las diferentes opiniones presentes y los distintos proyectos existentes.

CAPITULO II

REALISMO POLÍTICO

SUMARIO: *1. Pulseada Política 2. Abriendo Fuego 3. Las Cruzadas 4. El proyecto de la Reforma Constitucional del Poder Ejecutivo Provincial 5. Egocentrismo 6. La Verdad Oculta 7. La Autonomía Municipal y la teoría de Corsi e Ricorsi*

Introducción

A lo largo del desarrollo del presente capítulo observaremos las aristas políticas que suscita un tema como el de la autonomía de los municipios, cristalizado en el ejemplo del municipio rosarino, y los diferentes actores que se involucran en el desarrollo de los diferentes proyectos. Asimismo se traza un paralelo de esta realidad, a través del análisis de distintos proyectos –aquellos que postulan la reforma de la constitución y los que no- y las distintas opiniones con la teoría del “Corsi e Ricorsi” de Vico.

1. La pulseada política:

Desde hace varios años se abrió un frente de batalla entre la gobernación de la provincia de Santa Fe, el municipio rosarino y con esporádicas participaciones de la comuna de la ciudad capital. Una historia plagada de idas y vueltas, un resultado que nunca se alcanza, miles de caminos propuestos, marchas y contramarchas, proyectos, debates, leyes que han caracterizado una lucha entre la cúpula política que en definitiva no ha arribado al resultado propuesto.

La sola revisión de las publicaciones periodísticas son una clara muestra de la pulseada política oculta tras la reforma del instituto, mientras que desde el gobierno provincial se puja por establecer la autonomía por ley, para luego virar y proyectar una reforma constitucional, desde la Municipalidad de Rosario, principal interesada, solo se requiere alcanzar la cristalización de un ideal que se forja desde la última reforma sustanciada sobre la Carta Magna Nacional en el año 1994.

2. Abriendo el fuego:

En el año 2002 el Honorable Concejo Municipal de Rosario resolvió a instancias de un proyecto presentado por el Concejal Alberto Joaquín destacar la importancia de recomendar al gobierno provincial la imperiosa necesidad de arbitrar los medios necesarios para asegurar un régimen municipal ya sea por inclusión expresa del mismo en la Constitución Provincial si su reforma fuere inminente o a través de una vía legislativa por medio de sanción de una ley modificatoria de la Ley Orgánica de Municipios.

El anteproyecto expresaba, entre otras cuestiones: "...Que en la Provincia de Santa Fe existe el antecedente de la Convención Constituyente de 1921 que en los arts.149 a 151 de la Ley Suprema de ésta Provincia, consagró la posibilidad de sanción de Cartas Orgánicas Municipales para los gobiernos locales de 1º categoría. Este precedente santafesino colocó a nuestra provincia en un lugar de avanzada a nivel americano. Puesta en vigencia en 1932, se sancionaron las primeras Cartas orgánicas argentinas votadas por los ciudadanos de Santa Fe y Rosario, al ser derogada la reforma constitucional provincial por la intervención federal en 1935 del presidente Justo durante la década infame, fueron derogadas también ambas cartas. Que asegurar el régimen municipal autónomo importa el reconocimiento del municipio como institución material y necesaria, basada en las relaciones de vecindad, relaciones que reclaman soluciones rápidas y eficientes de parte de su gobierno local, significando proximidad y permitiendo establecer una relación directa e inmediata del gobierno con el territorio y con su población. (...) Que la autonomía municipal de Rosario, permitirá construir redes de cooperación dinámicas con los otros municipios del Gran Rosario, que accedan a la autonomía, a fin de encarar soluciones de problemas comunes a todas estas jurisdicciones, así como constituir organismos supramunicipales para la planificación y el desarrollo económico sustentable. Que no es intención de quienes sostienen la

autonomía generar inútiles enfrentamientos PROVINCIA-MUNICIPIO, sino generar un nuevo estado que permita gobiernos más eficientes...”.

A Rosario se la cataloga como una ciudad separatista y el resto de las localidades se sienten discriminadas mirando con desconfianza ese afán rosarino de desprenderse de la administración central. Además la desventaja a la hora del reparto de los fondos públicos provoca una mayor tensión a la ya existente, esa lucha enfrenta a dos corsarios que se ubican estratégicamente en el norte y el sur de una de las provincias más ricas y avanzadas de la república: el socialismo y el justicialismo.

3. Las Cruzadas:

Danilo Kilibarda, quien fuera convencional constituyente de la reforma de la constitución provincial llevada adelante en el año 1962 y actual diputado provincial por el justicialismo salió al cruce al proyecto de la gobernación sosteniendo que era innecesario reformar la constitución considerando que con la actual podría continuarse ya que el tema de las municipalidades podría canalizarse a través de una ley de consulta popular punto que la Constitución no prohíbe sino que prevé¹⁵.

Ello resulta muestra clara de las propias contradicciones que pujan dentro de cada organización política, desviándose la atención del tema principal.

El 07 de abril del 2005 se firmó el proyecto de ley, el cual facultaba a las municipalidades y comunas a tener más independencia política y administrativa. Esta estipula la división de municipalidades en dos categorías: de primera y de segunda. Siendo los primeros aquellos cuya población supere los doscientos mil habitantes y las

¹⁵ Editorial Diario La Capital, 18 de enero de 2005.

de segunda aquella cuya población oscile entre los diez mil y doscientos mil, debiendo dictar sus cartas orgánicas.

Para hacerlo las comunas deberán reunir una convención ad hoc que será convocada por el intendente, siendo integrada por un número de convencionales que será equivalente al doble de los miembros del Concejo Municipal convocante más uno, no pudiendo ser nunca inferior de veintiuno.

Dichos convencionales cumplirán funciones “ad honorem”, estando su elección sujeta al sistema electoral provincial, con voto directo y representación proporcional.

También asegura que “las Cartas orgánicas deberán asegurar el sistema representativo y republicano, con elección de autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros, la publicidad de los actos de gobierno, el acceso a la información pública municipal por parte de la ciudadanía, un régimen de control de cuentas públicas y el reconocimiento de las organizaciones vecinales.

Sostuvo el entonces gobernador Jorge Obeid: “Si no podemos lograr la reforma, la de mínima sería poder establecer la autonomía por medio de leyes que consagren la posibilidad de que más importantes tengan un grado de autonomía que debe ser lo más plena posible, incluida la financiera”¹⁶. Ello demuestra a las claras que desde antes de gestar la reforma su propio impulsor buscaba vías alternativas en pos de subsanar su fracaso el cual aun no había acontecido y tampoco nunca se vio fortalecido siendo abandonado a su suerte sin poder determinarse los verdaderos intereses que pulsan por el statu quo.

Ante ello el también entonces intendente rosarino, Miguel Lifschitz, expresó que obtener el reconocimiento de la autonomía municipal por ley **“esta claro que una transformación de estas características no puede hacerse por imposición, sino por vía del consenso mayoritario de los sectores políticos, pero también de la sociedad**

¹⁶ Editorial Litoral, publicación cit., edición del 18 de enero de 2005.

civil, para que todas puedan expresarse y opinar”, agregando con posterioridad sobre el proyecto en particular “es débil y mucho menos sustentable en el tiempo que si se logra mediante la reforma de la Constitución provincial. Siempre una ley puede ser modificada por otra”¹⁷.

Las pujas políticas determinaron el fracaso de ambos conductos, por lo cual hoy en día la autonomía municipal no ha sido instrumentada ni por reforma de la carta provincial ni por ley del congreso santafesino, tornándose en una mera utopía una prerrogativa reconocida por el art. 120 de la constitución nacional.

Hermes Binner quien fuera intendente de Rosario y luego arribó a la gobernación de la provincia (donde no pudo realizar la reforma constitucional que tanto promocionó) al celebrarse las jornadas sobre reforma constitucional reclamó firme y formalmente la necesidad de una reforma aduciendo que no se encontraba razón de existir a la “férrea” oposición del Ejecutivo al reconocimiento de la autonomía rosarina.

El Doctor en Derecho y profesor de Derecho Político de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Oscar M. Blando, escribió al respecto del tema que nos ocupa una de las editoriales mas representativas de la bizantina lucha en la cual se ha transformado la cristalización de la norma que contiene el art.123 de la Constitución Nacional: “Cuando Hernán Cortés decidió marchar sobre México y extender los dominios hispánicos, alguno de sus hombres se opusieron por el peligro que tal empresa significaba. Entonces Cortés tomó una decisión, que como se ha dicho y más allá del personaje, la historia la convertiría en una metáfora de los actos irreversibles: ordenó “quemar las naves” impidiendo cualquier marcha atrás de alguno de sus hombres. Como metáfora esta referencia histórica puede aplicarse a la decisión sobre la que no cabe volver atrás en torno al status jurídico de los municipios: la Asamblea Constituyente de 1994 aseguró la autonomía municipal sepultando históricas

¹⁷ Editorial Diario La Capital, ediciones del 08 y 09 de abril de 2005.

disputas doctrinarias y jurisprudenciales entre los “administrativistas” (partidarios de la autarquía municipal) y los “autonomistas”. Sin embargo esta decisión jurídico-política “irreversible” puede esconder una visión excesivamente optimista, por ejemplo si pensamos en Santa Fe: más bien un punto de partida más que de llegada. Quiero trazar algunas líneas sobre los desafíos y obstáculos que plantea el tema. El fenómeno de la “revalorización de lo local” es a escala global. La globalización supone un juego de fuerzas centrípetas que tienden a aglutinar y acumular actividad central y fuerzas centrífugas que promueven la autonomía y la descentralización. La importancia de lo local en este proceso se refuerza por la disgregación que sufre el poder unívoco del Estado-Nación. Pero fenómenos como la descentralización puede significar fortalecer lo local en lo institucional, económico, con mejora de la calidad ciudadana, o por el contrario, puede reproducir a escala local la dinámica de los incluidos y excluidos que se observa a nivel social. El municipio aparece como el lugar donde se hacen “visibles” la fragmentación social, la crisis de representación y la falta de recursos pese a estar obligados a dar respuestas. El gobierno local suele ser el escenario receptor de las protestas ciudadanas, se descentralizan las funciones y también se descentraliza el conflicto. Además la descentralización no siempre se propicia como forma de democratización del poder, sino como estrategia frente a la crisis. Esto ocurrió en los 90: la cesión de competencias a provincias y municipios estuvieron vinculadas a la crisis fiscal del estado, a distribuir los costos del ajuste y, en definitiva, a encargarse la nueva cuestión social. El Informe del Desarrollo Humano 2002 advierte que hubo descentralización sin financiamiento y sin niveles de coordinación. El ejemplo, la transferencia de los servicios educativos a las provincias (e incluso el intento de municipalizarlos). Más que descentralización hubo desatención, delegación de responsabilidades, en definitiva, achicamiento de la educación pública. El debate hoy debe darse en torno a los grados y finalidades de la autonomía. El artículo 123° de la

Constitución Nacional ha reenviado a cada provincia para que establezca alcances y límites de esa autonomía en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero. La autonomía supone distribución de competencias, por eso estas deben derivar de la Constitución y no de la ley siempre sujeta a vaivenes políticos circunstanciales. Lo que está en juego no es poco: es la orientación democrática de esa autonomía: si la descentralización será entendida como una distribución de poder o como distribución de “cargas”, si la participación se reducirá a lo instrumental o significará un mecanismo real para la toma de decisiones que permita la profundización de la democracia y la transformación social. Si los municipios deberán gozar de autonomía plena o semiplena, si habrá formas de participación popular más genuinas, si la provincia se arrogará el derecho de imponer formas distorsivas en las leyes electorales (la provincialización de las elecciones) que atenten contra la autonomía municipal y la representación política. Si los municipios asumirán mayores funciones sin la posibilidad de obtener recursos necesarios, en definitiva, cuáles son las atribuciones de las que los municipios ya no pueden ser privados.”¹⁸.

La cuestión es política: nadie quiere resignar poder y de eso se trata: de mayor o menor concentración de funciones, de más o menos control en las decisiones. Santa Fe pareció “quemar las naves” con la Constitución de 1921. El manotazo centralista y autoritario de 1935 lo impidió primero, los intereses en pugna y la falta de voluntad política durante décadas, después. No desaprovechemos esta nueva oportunidad.

¹⁸ Oscar M. Blando, “Diario La Capital”, *Autonomía municipal: ¿quemar las naves?*, 14 de septiembre de 2005.

4. El proyecto de reforma constitucional del poder ejecutivo provincial¹⁹:

“Régimen municipal:

“La constitución provincial reconocerá la autonomía política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios, que se denominarán Municipalidad o Comuna en función de la cantidad de habitantes según lo normado en la presente. Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía institucional.

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

“Todo centro de población superior a diez mil habitantes, constituye una Municipalidad con autonomía plena, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de las Cartas Orgánicas que por sí mismo se dicten.

“Los centros de población que tengan menos de diez mil habitantes se organizan como Comunas cuyas atribuciones serán fijadas mediante una ley orgánica que al efecto dicte la legislatura con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, y la cual no podrá desconocer el carácter autónomo de los mismos, con excepción de la autonomía institucional. Las autoridades que ejerzan el gobierno de las comunas duraran cuatro años en el ejercicio de las funciones.

“La ley fija la jurisdicción territorial de las municipalidades y comunas, y en los casos de escisión o fusión, se debe llamar a consulta popular a todos los electores de los municipios involucrados”.

¹⁹ El texto transcrito a continuación corresponde al proyecto de reforma de la constitución provincial remitido a la legislatura en fecha 16 de abril de 2004, por el Gobernador santafesino, Ingeniero Jorge Obeid.

5. Egocentrismo:

Quizá uno de los mayores fracasos en la búsqueda de la cristalización del mandato constitucional ha sido el ostracismo en el cual se embarcaron quienes han estado al frente del municipio local, así han pregonado "...ser parte de la segunda ciudad del país...", olvidando tal vez sumar en su lucha a otros municipios.

Ese afán determino, a su manera, que el resto de las ciudades de la provincia retirara o al menos no manifestara su apoyo a la búsqueda rosarina y que tampoco, casi ninguna de ellas más allá de la capitalina, se sumara a la corriente que esta provincia desconoce una norma que emana desde hace años de la Carta Fundamental que nos gobierna.

Por lo tanto, el resto de las ciudades ha destinado su tiempo y la fuerza de su comunidad a encarar otros proyectos a modo de propiciar una mayor participación ciudadana en sus gestiones.

Ejemplo de ello resulta la creación de un foro cívico en la ciudad de Firmat, con el propósito de potenciar y mejorar las prácticas democráticas en el marco de un programa impulsado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.

La puesta en marcha de dicho proyecto implica analizar cuáles son los derechos y obligaciones de los ciudadanos, evaluando las acciones del gobierno y pudiendo, además, exigirse rendición de cuentas de los funcionarios públicos entre otros aspectos.

Dicho foro se encuentra integrado tanto por vecinos, como por representantes del gobierno comunal y de consejeros.

El ámbito aspira convertirse en un escenario propicio para el diálogo entre representantes y representados, definiéndose cuatro ejes fundamentales: la cultura cívica, participación ciudadana, trato al ciudadano y rendición de cuentas de la gestión municipal.

Dicho trabajo se completará con una serie de encuestas a los ciudadanos tendientes a determinar sobre los conocimientos que poseen sobre la posibilidad de participar como ciudadanos en la gestión comunal, derechos que poseen, si conocen lo que significa “autonomía municipal” y la opinión acerca de la conveniencia de que Firmat sea una ciudad autónoma.

Por su parte en el Concejo Municipal de Villa Constitución se lleva adelante un proyecto dirigido también a incrementar el rol de la participación ciudadana en la estructura municipal.

“Resulta claro que la participación ciudadana es un mecanismo insustituible para la formación del consenso, la colaboración de los estamentos públicos y privados y también del medio para evaluar los grados de satisfacción comunitaria acerca de la calidad y eficacia de la gestión municipal. (...) El reconocimiento íntegro de la autonomía municipal y participación ciudadana son elementos primordiales para alcanzar dos objetivos fundamentales: la democratización y la eficacia de los gobiernos municipales” (del mensaje de elevación del proyecto del Concejal Carlos Alegre).

Para poder concretarse la consulta debe ser peticionada por un número de ciudadanos no menor a diez del padrón electoral municipal, y se decidirá por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en todos los casos se contemplará el derecho de todos los empadronados a ser consultados y que, además, la consulta exprese la posible solución con la máxima información escrita y gráfica, debiendo fijarse claramente la pregunta a responder por los integrantes de la comunidad.

En el artículo 1° de dicho proyecto establece "...podrá someterse a consulta popular por vía de referéndum aquellos asuntos de competencia municipal que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la hacienda local".

6. La verdad oculta:

El eje que pone en funcionamiento la rueda que moviliza el retroceso del mandato constitucional parece ser como en casi todos los grandes conflictos del país, un trasfondo económico.

Así las cosas un informe publicado en 2005 por la Fundación Apertura estableció que el presupuesto nacional es de 135.000 (ciento treinta y cinco mil) millones de pesos el presupuesto provincial es de 7.000 (siete mil) millones de pesos y el que corresponde a la municipalidad de Rosario se ubica en los 550 (quinientos cincuenta) millones de pesos.

Es decir 245 (doscientas cuarenta y cinco) veces más chico que el nacional o 13 (trece) veces más reducido que el que corresponde a la Provincia que integra.

Si se analiza la inversión anual por habitante se advierte que por cada peso que recibe un habitante del departamento Belgrano (el cual se compone de ciudades como Las Rosas) un habitante del departamento la Capital obtiene \$2.44 (dos pesos con cuarenta y cuatro centavos), y este hecho se repite además con los restantes departamentos, es decir reciben más del doble en dicha ecuación.

Por ejemplo la provincia de Córdoba distribuye a sus municipios el 20 % (veinte) de la recaudación, mientras que trasladada dicha operación a Santa Fe arroja un total del 13 % (trece).

Así lo puso de manifiesto, quien se destaca por ser uno de los más acérrimos opositores del socialismo, Evaristo Monti en una editorial de la publicación que dirige: “Si hay un país que distribuye mal los impuestos, es el nuestro. Si hay un país que desconoce la equidad en el reparto de la riqueza que produce cada zona, sector, provincia o ciudad, es el nuestro. Parece mentira, pero la Argentina tiene una sola ciudad con autonomía y relativa, Buenos Aires, aún cuando tiene una constitución que manda a partir de 1994 adaptar las constituciones provinciales para que haya autonomía municipal. Si Buenos Aires la tiene es porque el Pacto de Olivos lo puso como condición en teleológico propósito de establecer la cláusula relectiva para el presidente, que era Carlos Menen. Lo dice el artículo 123 que votaron todos pero no pocos lo recuerdan y han pasado doce años sin operarlo. Podrá leerse la belleza del párrafo segundo, inciso 2 del art.75 de la C.N. que manda “una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias instituirá el régimen de coparticipación de estas contribuciones...” ¿Usted conoce la ley? No, porque nunca se votó. Entonces los impuestos se recaudan, se coparticipan o no, se remesan o no. Lo que debe ser una estructura fluida, automática porque lo dice ese artículo constitucional (“garantizará la automaticidad de la remisión de los fondos”) es una facultad del poder ejecutivo. (...)

Los funcionarios dicen que no va a ser así, que la provincia pagará a los municipios, pero Rosario tiene notables montos a su favor, millones a su favor que la provincia le niega. Es curioso, miles y miles de personas se movilizaron para reclamar sus ahorros encorsetados en el corralito, nadie se interesa por el corralón provincial que se queda con la plata rosarina. No es poca cosa, es mucha y es nuestra. .La autonomía municipal no es chiste ni berretín, tampoco una novedad. Los 10 distritos autónomos, claro, más importantes de Estados Unidos, Nueva York, Boston, Chicago, etc. Tienen un potencial sólo superado por toda la nación norteamericana en conjunto y en el mundo, por Japón. Pero aquí discutimos y nadie sabe si financiamos políticos para que cuiden el interés

local o para que cuiden, no digamos ya el suyo porque sería ofensivo, sino el de otro rango. Un senador norteamericano que no grite hasta la afonía en temas como éste, no vuelve a su estado. En todo el mundo el primer deber de un legislador es defender su distrito o barrio, luego su ciudad, de ahí su estado o provincia y naturalmente, con ello, el nacional. Cuando termine el año, al ritmo de las cobranzas, las boletas del primer bimestre se habrán percibido en un 90%. ¿Cuántas ciudades pagan estos montos? Por eso la finanzas están sanas en Rosario con obras en marcha como Distrito Noroeste, Nuevo HECA, Traslado Maternidad Martín (...) La plata traducida en impuestos debe venir en su justa proporción a Rosario, donde vive 1 de cada 3 habitantes de la provincia, donde se genera trabajo, riqueza, crecimiento, y desarrollo. Mucha plata la que se escurre de nuestras manos, mucho dinero que se nos quita con un cálculo mañoso de esa llamada coparticipación provincial. Que lo hagan los burócratas santafesinos, no extraña, duele la indiferencia, y el silencio cuasi cómplice de no pocos rosarinos encumbrados²⁰.

En definitiva transcurren así los años, los gobiernos de distintas banderas políticas, sin que se logre consagrar por medio de alguna de las amplias posibilidades existentes la autonomía, no solo de Rosario, sino de las ciudades más importantes de la provincia.

Pero surge allí otra lucha, en donde las ciudades del interior de Santa Fe miran con descortesía la “independencia” rosarina y critican a ésta por que nunca las ha sumado a su lucha, tildando que sus autoridades solo están interesadas en conseguir dicho objetivo sólo para esa ciudad sin incluir al resto en la lucha por el cumplimiento de lo ordenado en el art.123, pero sin demostrar tampoco que el tema les interesa tanto como para sustanciar una lucha propia contra el que hasta hoy se demuestra como el enemigo más poderoso, el ejecutivo provincial.

²⁰ Monti, Evaristo, “30N -30 noticias”, Número 106, semana del 1 al 8 de junio de 2006. -

7. Autonomía municipal y la teoría del corsi e ricorsi:

El 06 de abril de 2004 un artículo aparecido en el suplemento rosarino del matutino “Página 12” rezaba al respecto del problema que nos ocupa: “...Queremos expresar con todo esto que no podemos vivir de ficciones y esperanzas vanas. Podemos mejorar los sistemas, pero debemos mejorar nosotros. Si los candidatos van a ser los mismos los sistemas no podrán salvarnos. Queremos reformar la Constitución Provincial pero tendremos que cumplirla para que sea eficaz. Queremos autonomía municipal pero necesitamos recursos para que funciones. Entonces tenemos que ocuparnos de la coparticipación federal que se está negociando para ver como se reparte entre Provincia y Municipio...”²¹.

La historia de la “autonomía municipal” se asemeja en parte a la teoría que Giambattista Vico estudiara y diera a conocer acerca del desarrollo de las naciones llamada en su idioma original “Teoría del corsi e ricorsi”.

Vico fue un notable filósofo de la historia italiano. Nacido en Nápoles, era hijo de un librero de escasos recursos económicos, ello no le impidió sin embargo cursar sus estudios de derecho en la universidad de su ciudad natal, donde fue profesor de retórica desde 1699 hasta 1741. Desde 1735, y hasta su muerte, fue historiógrafo del rey Carlos VII de Nápoles (desde 1759 rey de España con el nombre de Carlos III). En 1725 publicó en Nápoles su obra más conocida, **Ciencia nueva**. Vico influyó en muchos teóricos sociales posteriores, como Montesquieu, Auguste Comte y Karl Marx.

Este autor pretende al modo de su época establecer los principios y determinar las leyes de una nueva ciencia que de cuenta de la historia ideal eterna (de acuerdo con lo cual van transcurriendo las diferentes historias particulares) y explique así la historia de las naciones. Para llevar a cabo este propósito además de afirmar con

²¹ Editorial Pagina 12, publicación suplemento Pagina 12, del 06 de abril de 2004.-

claridad que el único modo existente de penetrar en la naturaleza humana es mediante la ciencia verdaderamente nueva que es la historia; desarrolla el concepto de una providencia no ya de origen divino sino de origen natural.

El sentido del para que la historia toma en Vico la figura de un constante fluir en el que de modo regular y cíclico se producen crisis.

Por eso la historia humana es como un río cuyos desbordamientos se denominan crisis y cuyos recodos marcan los principios de nuevas épocas. Por tanto, el desorden es necesario tanto como el orden porque lo tiene de límite.

Más acá y más allá de ese punto límite que es el caos, el desorden, las situaciones de crisis, el hombre vive dentro del cauce que la historia ideal ha excavado y del que no puede escapar sin que esa trasgresión, sin que ese desorden creado, vaya acompañado de una violenta restitución del orden o de la muerte.

La historia humana es, por tanto la historia del infatigable renacimiento de la especie humana y allí puede trazarse el paralelo perfecto, la historia de la reglamentación de la autonomía rosarina es la historia del infatigable renacimiento y muerte cíclica de cada uno de los proyectos encarados para lograrlo.

Siguiendo con el historiador y filósofo italiano, nos enseña que la tensión entre el presente y el futuro toma aquí la forma de una fe esperanzada por cuanto la suerte de nuestra especie no esta vinculada a la voluntad de algo externo a la propia naturaleza humana; y además el caos, el angustioso y tristemente desorden, es sólo un momento necesario en el devenir de la historia humana.

El paralelismo entre antiguos y modernos demuestra que toda la historia de las sociedades humanas repite eternamente determinadas situaciones típicas.

Según Vico, esta curvatura de la historia de los hombres, que la obliga a volver constantemente sobre sí misma es obra de la voluntad de la providencia divina. Traspasado al tema que nos ocupa sería de la siguiente forma: El paralelismo en torno a

la autonomía municipal de Rosario repite en forma alternada situaciones típicas al respecto del avance y retroceso en su formulación, siendo ello por imperio de la una voluntad superior que se cristaliza en la norma del artículo 123° de la Constitución Nacional, tal ocurriese ya con un instituto de la legislación provincial “la ley de lemas”, cuyo nacimiento y derogación, genero las más grandes batallas entre los diferentes partidos políticos.

Cuando gracias a la teoría de los avances y retrocesos (*corsi e ricorsi*) los hombres toman conciencia de esta ley a la que está sujeta su historia, un trozo del velo se levanta.

Hay dos detalles de la ciencia de este pensador que merecen destacarse uno es la explicación inicial de las particularidades y diferencias de los pueblos en donde para el autor esas se explican porque en este decurso cíclico de la historia hay edades y los pueblos pueden oponer resistencia al pasar de una etapa a la otra, lo cual explica, también, porque algunos pueblos han desaparecido completamente antes de recorrer su ciclo completo. Construye también las diferentes etapas por las cuales una sociedad traspasa del *corsi* al *ricorsi*, así habla de una primera etapa en donde aparecen la religión, la familia y las instituciones, en la siguiente la sociedad es dominada por una poderosa aristocracia y en una tercera etapa los hombres se rebelan y logran la igualdad, pero poco a poco la sociedad comienza a descomponerse y retoma el inicio del ciclo.

Ello parece semejante a lo que ocurre en la búsqueda de la autonomía para los municipios en la provincia de Santa Fe, existen proyectos pero esa “aristocracia dominante” los detiene, los pro-autonomía logran rebelarse pero el egoísmo en la cristalización de los ideales descompone el objetivo y se retoma nuevamente el ciclo con el nacimiento de un nuevo proyecto.

Ya así lo señaló Max Weber al cristalizar sus ideas expresando que es necesario requerir a los representantes que ejerzan la política con vocación de bien común y a los

ciudadanos que tengan vocación política, de modo que esa organización libre del pueblo y una sana y voluntariosa participación de ésta en las actividades de la otra, permita alguna vez abandonar el estancamiento.

Conclusión

Hemos visto en el presente capítulo que el tema de la autonomía municipal, pone en juego diversos intereses que se van desarrollando poco a poco, y de esa forma se delinea el verdadero escenario del mismo. La mayoría coinciden en la necesidad de establecer el fenómeno, pero no resultan coincidentes las ideas acerca de cómo establecer dicho parámetro y así se observa que muchos de los proyectos puestos en práctica han fracasado por las batallas suscitadas en torno al fenómeno.

CAPITULO III

Rosario y su Proyección Internacional

SUMARIO: *1. Rosario y su Proyección Internacional 2. El MERCOSUR: su origen y objetivos 3. Del MERCOSUR a las Mercociudades 4. Antecedentes Historicos 5. Finalidades y Objetivos de la Red de Ciudades 5.1 Los Fines de la Red 5.2 Objetivos Institucionales 5.2.1 Objetivos de acercamiento y cooperación 5.2.2 Objetivos relacionados con políticas comunales 6. Democratización y Descentralización 7. La Municipalidad de Rosario y la cooperación con otros municipios*

Introducción

Veremos aquí el desarrollo, con ejemplo y base en el municipio rosarino, de la proyección internacional de las ciudades. Ello en base a la existencia de convenios labrados tomando como base el Mercosur y las llamadas Redes de Mercociudades. Pero dicha proyección no se agota sólo con ciudades de países limítrofes sino en torno al mundo entero como forma que tienen los municipios de ampliar sus horizontes y la necesidad de entrelazarse entre sí con la idea global que las ciudades superan sus límites geográficos y políticos.

1. Rosario y su proyección internacional:

Pese a no haber obtenido aun su ansiada autonomía ello no ha sido óbice para que el municipio rosarino desarrolle y fortalezca, a través de los años, sus relaciones con otras ciudades tanto en el plano nacional como en el plano internacional.

Para entender dicho proceso, es preciso con anterioridad indagar en el llamado MERCOSUR, a partir del cual comenzó el despliegue de las llamadas “relaciones internacionales”, “mercociudades” o “hermanamiento de ciudades” .

2. El MERCOSUR:

Su origen y objetivos

El siglo XXI se caracteriza por ser el siglo de las transformaciones y la globalización, los polos más opuestos parecen unirse en búsqueda de objetivos comunes, las grandes potencias son tal cual su denominación lo indica las generadoras de los cambios económicos y políticos que determinan la suerte de ellas mismas y por consiguiente de las naciones en vías de desarrollo. Estas últimas poseen por su parte la más grande provisión de recursos naturales, bienes de los cuales no gozan los más

desarrollados, como ser grandes pozos petroleros y la reserva de agua dulce más grande del universo, por mencionar simplemente dos ejemplos.

En lo político, asistimos a la configuración de una nueva realidad internacional caracterizada por los cambios permanentes. En lo económico, los cambios tecnológicos modifican aceleradamente los esquemas de producción y consumo, lo que repercute con lo precedentemente mencionado, los más grandes aportan material e inteligencia, los más pequeños sus recursos naturales, siendo un tema aparte el reparto de los dividendos en virtud de ellos obtenidos.

El avance tecnológico ha desarrollado en su máxima potencia el fenómeno de las comunicaciones y la globalización.

América Latina no se encuentra exenta de los beneficios ni de los sinsabores que acarrea *per se* esta nueva era. En este entorno, los países buscan su adecuada incorporación a la dinámica competitiva de los procesos internacionales de la forma que pueda concertarse dicha inserción, aún pagando elevados costos no solo en el margen económico sino resignando a veces recursos naturales propios, independencia económica y política.

El acercamiento de todos con todos, en la globalidad, implica una creciente integración de los mercados.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) puede ser definido como un tratado de libre comercio internacional; desarrollado a través de un ambicioso proyecto de integración económica, en el cual se encuentran comprometido inicialmente Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay quienes suscribieron el Tratado de Asunción, que le logra dar nacimiento al MERCOSUR, zona de libre comercio y a su vez programó una unión

aduanera previendo su principio de ejecución efectiva a partir del primero de enero de 1995; son miembros asociados Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela²².

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), fue una respuesta de sus Estados Miembros a un mundo globalizado, en el que predominan los megamercados.

Los megamercados se caracterizan por sus órdenes de magnitud y peculiaridades cualitativas. Cada uno de ellos tiene entre el 15% y el 25% del PB mundial; entre el 12% y el 22% del comercio internacional; y una población entre los 150 y 300 millones de habitantes.

Cualitativamente, tienen economías de escala; flujos de capitales disponibles para la inversión reproductiva; estructura empresarial moderna y eficaz; sistemas educativas de alto rendimiento; capacidad para potenciar procesos de innovación tecnológica en sectores de punta; alto poder de negociación internacional, aunque esté limitado al área económica.

El Tratado de Asunción de 1991 que da creación al Mercosur, originó un proceso de integración de los países del Cono Sur, cuyas consecuencias difícilmente puedan haber sido imaginadas por los presidentes firmantes. El aumento del comercio y de las inversiones extranjeras tuvo como contrapartida el crecimiento de la interdependencia de los mercados nacionales y la convergencia de las políticas macroeconómicas aplicadas por cada uno de los gobiernos. La reconversión industrial y la adecuación de las políticas arancelarias a las exigencias del proceso integrador, desataron conflictos de orden económico, social y cultural. Los circuitos comerciales

²² El 4 de julio de 2006 se suscribió el Protocolo de Adhesión de la Republica Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR mediante el que Venezuela se constituyó como Estado Parte. No obstante, este instrumento de adhesión aún no ha entrado en vigor debido a que hasta la fecha no ha sido ratificado por todos los parlamentos de los firmantes (sólo falta que lo haga Paraguay), por lo que su vinculación legal al bloque sigue siendo como Estado Asociado.

impactaron sobre regiones y ciudades, generando dificultades vinculadas a las infraestructuras urbanas, el medio ambiente y las migraciones de la población.

3. Del MERCOSUR a las Mercociudades:

Tomando en cuenta estas y otras dificultades, en 1995, también en la ciudad de Asunción, los intendentes, alcaldes y prefeitos de las principales ciudades de los países del Mercosur fundaron la Red Mercociudades. El objetivo era muy claro: por un lado, instituir un ámbito institucional donde las ciudades pudieran expresar su opinión sobre el rumbo del proceso integrador; y por otro, desarrollar un espacio de convergencia e intercambio entre las ciudades, que permitiera desarrollar políticas más eficaces y adecuadas a los tiempos de la globalización.

Ello nos acerca a otros términos definidos por la doctrina como la “ciudad coloso”: “La historia de la evolución de los agrupamientos humanos nos lleva en el decurso del tiempo desde la aldea a la ciudad-coloso que nos sorprende y preocupa en la actualidad. La vertiginosa sucesión del “tempo histórico” nos lleva a pasar rápidamente por los casos de la ciudad y de la gran ciudad para enfrascarnos en la consideración del fenómeno de la ciudad-coloso. Su gigantismo es de tal magnitud que un pensador de las calidades del gran historiógrafo Arnoldo José Toynbee nos augura para el futuro la presencia de las ecumenópolis o ciudad super-coloso, destinada, como ultima ratio, a comprender todo el ecúmene.

Vale volcar aquí los caracteres esenciales de la ciudad-coloso. Así se apuntan: 1) la densidad demográfica explosiva; 2) concentración económica-financiera asfixiante; 3) superficie de edificación vertical y horizontal superlativa y en permanente expansión;

- 4) magnitud de conflictos generados por un verdadero enjambre de relaciones sociales;
- 5) atomización en una multiplicidad de gobiernos locales”²³.

A más de quince años de ese hecho histórico que fue su creación, Mercociudades se muestra como una red de ciudades madura, consolidada institucionalmente, y con un potencial de desarrollo por demás interesante; lo cual la convierte en un punto de referencia en el proceso integrador y en el concierto internacional de las ciudades.

4. Antecedentes históricos:

Los orígenes de Mercociudades se remontan a marzo de 1995, fecha en que se realizó en la ciudad de Asunción el seminario “Mercosur: opciones y desafíos para las ciudades” en el marco de la V Reunión de Alcaldes de la subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.

En tal ocasión, las ciudades capitales del Cono Sur (Asunción, Montevideo, Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile) firmaron la declaración de Asunción en la que manifestaban la voluntad de crear una “red de ciudades del Mercosur”, con el objetivo de “favorecer su participación en los procesos de integración regional”.

En Porto Alegre, en julio de 1995, se firmó el “Compromiso de Porto Alegre” a través del cual las ciudades manifestaron su voluntad de profundizar su protagonismo en el proceso de integración regional, así como se avanzó en la definición de las características que tendría la nueva organización.

²³ Zuccherino Ricardo Miguel y Moreno Rithner María Josefina, ob. Cit., pág.281/282

Ya en noviembre de 1995, se realiza la I Cumbre de la Red en Asunción, culminándose con la firma del “Acta Fundacional de Mercociudades” por parte de intendentes, alcaldes y prefeitos de las ciudades participantes, convencidos de que el Mercosur necesitaba imperiosamente del aporte de las ciudades para consolidar una visión de auténtica ciudadanía que partiera desde las sociedades locales.

Las ciudades fundadoras fueron once: **Rosario (Argentina)**, Asunción (Paraguay), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Montevideo (Uruguay), Curitiba (Brasil), Río de Janeiro (Brasil), Brasilia (Brasil), Córdoba (Argentina) y Salvador (Brasil).

El Acta Fundacional establecía la creación de una “red de ciudades del Mercosur”, al tiempo que creaba un Consejo de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos, una Secretaría Ejecutiva y nueve Unidades Técnicas orientadas al análisis de distintas temáticas como el comercio exterior, ciencia y tecnología, cultura, turismo, planificación estratégica, planeamiento urbano, desarrollo social, entre otras.

Asimismo, también se resolvía que “Mercociudades” **estaría integrada por “ciudades capitales, metropolitanas o que por su ubicación, interés integracionista o perfil internacional pueden contribuir a la red”**, y que el Consejo elaboraría un proyecto de Estatuto de la Red.

Como se había acordado meses antes en la declaración de Asunción, la Cumbre ratificó a la ciudad de Asunción como responsable de la Secretaría Ejecutiva durante el plazo de un año, al tiempo que se estatuyó un Consejo integrado por las ciudades de Córdoba, Rosario, Brasilia, Belo Horizonte, Concepción, Montevideo y Porto Alegre.

5. Finalidades y objetivos de la Red de Ciudades:

Uno de los principales inconvenientes que debe enfrentar el MERCOSUR es la distancia existente entre los centros de planificación y ejecución de medidas y los habitantes de las diferentes ciudades que se aglomeran en su composición.

Una de las respuestas a la globalización ha sido la integración regional, las ciudades no pueden permanecer ausentes de esos bloques ya que en ellas se encuentran la mayor repercusión de las medidas regionales.

En la II Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de Mercociudades, que se realizó en el año 1996 en Porto Alegre (Brasil) **“...el impacto del MERCOSUR ha sido muy importante para las corrientes de intercambio de sus países y ha pasado a ser un elemento que condiciona la toma de decisiones en materia económica, en cuestiones monetarias, de inversiones, y similares. Como tal tiene desde ya efecto en nuestras ciudades, sus funciones, sus infraestructuras y sus modos de conexión con la región y el mundo. Existe aquí un tema y un campo que justifica de por sí la existencia y el trabajo de la red de Mercociudades...”**.

5.1 Los fines de la red:

Pueden dividirse estos en tres grandes grupos, a saber:

- a) los objetivos institucionales;
- b) los de acercamiento y cooperación;
- c) los objetivos que se relacionan con las políticas municipales a desarrollar.

5.2 Objetivos institucionales:

Los mencionados en el primer inciso tienden al reconocimiento de la red de ciudades dentro de la estructura del MERCOSUR.

5.2.1 Objetivos de Acercamiento y Cooperación:

Apuntan a la creación de redes de ciudades a través de unidades temáticas o técnicas, al desarrollo de mecanismos de comunicación y a la celebración de acuerdos y convenios entre las municipalidades, comunas y redes de ellas que se fueran creando.

5.2.2 Objetivos relacionados con políticas comunales:

Estos dirigen a potenciar los recursos humanos, administrativos y técnicos de los municipios, coordinar la planificación y acciones vinculadas al crecimiento poblacional y desarrollar políticas de prevención de violencia y seguridad, coordinación de planes y acciones vinculadas al crecimiento y desarrollo de las ciudades, programas de infraestructura urbana, potenciar la cultura, el deporte, el turismo, establecer políticas de protección del medio ambiente y sobre todo y como objetivo principal desarrollo de proyectos de cooperación a nivel local y regional, favoreciendo la participación ciudadana y la cultura y exaltación de la democracia.

A su respecto el portal de Internet del municipio rosarino expresa al respecto de la red de ciudades: “Mercociudades es una red de ciudades creada en 1995 en el marco del proceso de integración regional del Mercosur que reúne a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991 y al que Bolivia, Chile y, más recientemente Perú y Venezuela, adhirieron como países asociados. Tiene como objetivo favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para

las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región. Desde entonces, la red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con 138 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia y Perú, donde viven más de 72 millones de personas. El desarrollo de los temas relevantes y específicos de la integración intermunicipal se lleva a cabo a través de catorce Unidades Temáticas que tienen sede en las ciudades integrantes de cada una de ellas. Estas Unidades Temáticas son las encargadas de formular y proponer, dentro de su área, políticas comunes para ser, a su vez, sugeridas en el ámbito del MERCOSUR”²⁴.

6. Democratización y descentralización:

En el contexto actual de globalización, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado revalorizan el papel de las ciudades y de los gobiernos locales. Tanto es así que se ha denominado a este nuevo siglo como el “Siglo de las Ciudades”, aludiendo a este novedoso protagonismo.

En este orden de ideas, el poder local adiciona a las funciones de prestación de servicios y de inversiones en infraestructura urbana, nuevas competencias relacionadas con el desarrollo económico, social y cultural y con la inserción de las ciudades en el contexto regional e internacional.

Puede sostenerse que la necesidad de la autonomía de las ciudades de pujanza responde a una nueva concepción no solo sobre el estado, la economía y la sociedad,

²⁴ www.rosario.gov.ar

sino sobre las bases fundamentales que estructuran el movimiento de todas las sociedades en su conjunto.

Existen cambios en las bases mismas de la estructura de las antiguas sociedades, de las viejas relaciones económicas, de la información e incluso de los propios pobladores de todas las regiones del universo.

Dicha concepción es un fenómeno que poco a poco causo un efecto que derroco las viejas estructuras para dar paso no solo a nuevas sociedades, sino a nuevas concepciones en sus componentes.

Una clara muestra de ello, la expone el sociólogo español Manuel Castells, en su obra “La sociedad en red”, quien expresa: ¿Qué es concretamente la nueva economía? Para empezar, la nueva economía es la nuestra, es en la que estamos ya. No es el futuro, no es California, no es América,... es la nueva economía que se desarrolla de forma desigual y de forma contradictoria, pero que se desarrolla en todas las áreas del mundo.”

“La economía del conocimiento: Se caracteriza fundamentalmente por tres grandes rasgos que se interrelacionan: Es una economía que está centrada en el conocimiento y en la información como bases de producción, de productividad y competitividad, tanto para empresas como para regiones, ciudades y países. Esto se dice ligeramente pero tiene grandes e importantes consecuencias, porque el tratar de cómo se genera productividad quiere decir cómo generamos riqueza, que en el fondo es la base material para lo que luego podamos hacer. Por ejemplo, reforzar el Estado de bienestar y ampliar la protección social en lugar de desmantelarlo. Esto que parece un problema difícil de resolver en una época de crecientes problemas sociales. En el momento en que hay más abundancia, no hemos resuelto los problemas, porque más recursos se pueden utilizar para hacer la guerra en lugar de para hacer el amor, pero por

otro lado, sin los recursos, todos los problemas se hacen extremadamente más angustiosos. Por consiguiente, generar fuentes de productividad es un tema absolutamente esencial y, en este sentido, la nueva economía está por fin permitiendo prever la posibilidad de un salto histórico en la relación entre forma de actividad económica y generación de riqueza”.

Delimita así el panorama de la llamada nueva economía y traza un paréntesis en cuanto el rol que corresponde a la nueva concepción de las ciudades.

Sostiene este autor que las ciudades resultan ser claves tanto como productoras de los procesos de generación de riquezas, como productoras de la capacidad social de corregir los efectos del aspecto más negativo de esa nueva economía que se traduce en la desintegración de valores sociales más altos o colectivos.

Esa puja entre los valores individuales y los valores colectivos, determina la base de la llamada exclusión social, lo cual tiene lugar más aún en las grandes metrópolis cuyas capacidades se encuentran limitadas.

Transportando ese ejemplo a la ciudad que nos ocupa, Rosario, podemos discernir claramente que la falta de autonomía limita ampliamente sus poderes como entidad misma, principalmente en lo referido a la posibilidad de gozar con mayor plenitud de los propios ingresos que a través de sus tributos esta genera.

Además de ello, y en clara coincidencia con el autor citado, es Rosario una de esas “nuevas ciudades” en cuanto no solo responde a las necesidades de sus propios pobladores sino que por ejemplo, y por tan solo citar un punto, a través de su sistema estatal de salud responde también a localidades vecinas.

Ello redunda entonces, en una especie de círculo vicioso en donde los gobiernos provinciales y municipales se achacan unos a otros la autoría de sus males, en vez de trocar dicha disparidad en un diálogo componedor, que pueda, aportar soluciones a todos.

En ese ciclo, el pensador español expone con claridad cuales son las bases de esas nuevas sociedades y cuales sus elementos fundamentales para comprenderla, sosteniendo que el impulso debe provenir en conjunto para lograr soluciones globales.

Entonces refiriéndose a dichos elementos nos dice: “Fundamentalmente, hay tres elementos. El primero es la educación. Pero la educación no es solamente el poner al niño en la escuela o que haya buenas escuelas. La educación, en primer lugar, es que a partir de un desarrollo del sistema educativo, sea una educación capaz de producir gente con autonomía de pensamiento y con capacidad de autoprogramación y de adquisición de conocimientos el resto de su vida.

Pero es más, es algo que en diversas ciudades ya han desarrollado hace tiempo y es el concepto de ciudad educativa: no es solamente la escuela cómo elemento de educación, sino es la idea del conjunto, de la inclusión, de interacciones, de actividades culturales, y relaciones con los medios de comunicación. Es el conjunto del sistema de relaciones sociales locales que produce un sistema de información interactiva, que desarrolla la capacidad educativa en un sentido amplio y no simplemente de adquisición de conocimientos.

Un segundo elemento: servicios públicos que funcionen. Michael Cohen señala que por mucho internet que se desarrolle y mucha inversión que haya en las ciudades, si luego los transportes no funcionan o hay inundaciones, internet no resuelve estos problemas. Por consiguiente, la calidad de los servicios públicos y, en concreto, de los

servicios públicos municipales, es absolutamente decisiva para que todo lo demás funcione.

Y en tercer lugar, en términos más amplios, no son los servicios públicos sino la calidad de vida, en el sentido amplio. Hay una serie de investigaciones que muestran como la calidad de vida hace dos cosas en los medios de innovación. Por un lado, atrae gente a los medios de innovación, es decir aquellos medios de innovación que ofrecen poca calidad de vida no son capaces de atraer, con respecto a otros, el nuevo talento que es necesario. Y segundo, una vez que se está en un lugar, hay que retener ese talento y, además, hacer posible que ese talento sea capaz de aplicaciones tecnológicas y empresariales no totalmente destructivas y no totalmente neuróticas, que tienen, en buen sentido, una relación directa con la calidad de vida.

En términos sintéticos, existe un efecto retroactivo de calidad de vida sobre productividad y de productividad sobre calidad de vida. Es un efecto virtuoso: calidad de vida urbana y metropolitana y su efecto sobre la productividad y la creación de riqueza”.

La globalización y los complejos procesos de integración han reconfigurado el estado actual de las relaciones internacionales, llevando a las ciudades a enfrentarse a nuevos desafíos en este ámbito a partir del incremento de su autonomía y de la descentralización de las funciones del Estado.

“Autonomía” entendida esta como la posibilidad de extender la toma de decisión, y la capacidad misma de decidir con independencia, ampliando la facultad de maniobrar. Aclaremos, la “autonomía” de los gobiernos municipales implica una mayor potestad en la coordinación y gestión de los recursos en orden a la satisfacción de las necesidades y problemáticas de los habitantes de las ciudades.

Por su parte, la “descentralización” debe ser entendida como un incremento de participación ciudadana y de diferentes instituciones no gubernamentales en la definición y elaboración de políticas públicas. Este nuevo panorama demuestra que es imprescindible que los problemas locales sean tratados por quienes son sus protagonistas. Por quienes tienen un mayor conocimiento y precisión de ellos: los mismos habitantes de las ciudades.

La descentralización en la toma de decisiones deberá ser acorde a las políticas nacionales, para no contrariar las disposiciones de nuestra ley de leyes, asegurando así mismo que pueda haber de algún modo una adecuación a las diversas realidades locales. La búsqueda de resultados similares en las diversas políticas públicas no demuestra que los problemas puedan ser tratados de la misma forma ya que cada localidad tiene sus diferentes necesidades, sus diversas características y sus principales fortalezas. Es un desafío posible la coordinación y trabajo conjunto.

En el sentido planteado el papel que cabe a una ciudad en este “siglo de información” es ser el medio productor de innovación y de riqueza, pero más aún, ser un medio capaz de integrar tecnología y calidad de vida, no solo en lo referido a economía, sino de la sociedad y de la cultura.

En este fenómeno creciente, encontramos otro que se denomina megaciudades, ciertamente, son aglomeraciones muy grandes de seres humanos, todas ellas (13 en la clasificación de Naciones Unidas) con más de 10 millones de habitantes en 1992 , y cuatro con proyecciones de superar con creces los 20 millones en 2010. Pero el tamaño no es la cualidad que las define. Son los nodos de la economía global y concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión en todo el planeta; el control de los medios de comunicación; el poder de la política real; y la capacidad simbólica de crear y difundir mensajes.

Podemos mencionar a: Tokio, Sao Paulo, Nueva York, Ciudad de México, Shanghai, Bombay, Los Ángeles, Buenos Aires, Seúl, Pekín, Río de Janeiro, Calcuta, Osaka. Además, Moscú, Yakarta, El Cairo, Nueva Delhi, Londres, París, Lagos, Dacca, Karachi, Tianjin, y posiblemente otras ciudades, son de hecho miembros.

Las megaciudades articulan la economía global, conectan las redes informacionales y concentran el poder mundial. Pero también son las depositarias de todos los segmentos de la población que luchan por sobrevivir, así como de los grupos que quieren hacer visible su abandono, para no morir olvidados en zonas sorteadas por las redes de comunicación. Las megaciudades concentran lo mejor y lo peor, desde los innovadores y los poderes existentes hasta gente sin importancia estructural, dispuesta a vender su irrelevancia o a hacer que «los demás» paguen por ella. No obstante, lo más significativo de las megaciudades es que se conectan en el exterior con redes globales y segmentos de sus propios países, mientras que están desconectadas en su interior de las poblaciones locales que son funcionalmente innecesarias o perjudiciales socialmente desde el punto de vista dominante.

En ese marco puede insertarse la ciudad de Rosario quien cumple con muchas de esas características, de sobremanera la integra los intereses de la región, pero lamentablemente adolece de su propio poder, el cual le es vedado desde hace más de una década lo que impide su desarrollo en sentido integral y amplio.

Se puede mencionar como luchadora por el fortalecimiento de los gobiernos locales y las administraciones municipales a la OEA (Organización de los Estados Americanos) es así como lo tiene establecido en su Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas de la OEA: "...los gobiernos de acuerdo a sus ordenamientos jurídicos se comprometen a establecer o, en su defecto, fortalecer, mecanismos de participación de grupos de la sociedad en el proceso de toma de decisiones locales, como asimismo,

establecer alternativas de financiamiento para los gobiernos locales, otorgando la autorización para recaudar ingresos a nivel local...”.

En Argentina, el sistema de gobierno se divide en tres niveles de organización tanto nacional, provincial como municipal. La Constitución Nacional de 1853 impuso a las Provincias asegurar el régimen municipal, sin llegar a establecer la autonomía municipal. A partir del año 1957, algunas Provincias incorporaron a sus textos constitucionales la autonomía municipal que finalmente, a través de la reforma constitucional de 1994 se estableció la autonomía municipal en los aspectos institucionales, políticos, económicos y administrativos.

Los Municipios poco a poco generan nuevos roles respecto a la posibilidad de deslocalizar la administración central brindando de ese modo nuevas prestaciones de servicios, reforzando nuevas medidas de empleo, y tratando asimismo de combatir la pobreza, buscar más igualdad y reforzando también el cuidado del medio ambiente, la salud, la cultura y la educación.

Parecería ser que los problemas actuales de la descentralización tienen su origen en los Estados provinciales, ya que éstos siguen concentrando múltiples competencias que podrían sin dificultades ser ejercidas por los municipios.

Ya así lo han sostenido autorizadas opiniones: “La descentralización política en América Latina es parte de los procesos de democratización que se iniciaron en la década de 1980 a partir de la organización territorial histórica de cada país. Con la descentralización se busca principalmente –con diferentes énfasis en cada país- generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitan hacer frente a cada deuda social. (...). Hoy en día la

descentralización política cobra nueva importancia. En efecto se ha llegado a consenso que la competitividad depende, no solamente de las empresas, de los equilibrios macroeconómicos y de políticas nacionales activas, sino de la capacidad de cada localidad para encarar su propio desarrollo a través de procesos de concertación público-social-privada. Y para esto es indispensable que las localidades cuenten con más autonomía”²⁵.

Hoy las ciudades tienen el derecho y el deber de participar activamente en el contexto internacional para la búsqueda de un futuro más promisorio para las generaciones actuales y futuras, para acceder a soluciones de problemas comunes y para persistir en el cumplimiento de lo que puede considerarse su objetivo primordial y principal: la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos que la componen.

7. La Municipalidad de Rosario y la cooperación con otros Municipios:

En el marco de una mayor apertura y consolidando tal vez el viejo refrán que indica que “la unión hace la fuerza”, en el año 2001 en el marco de un Programa de Cooperación e intercambio se suscribió un acuerdo con la Municipalidad de Villa Constitución. Dicho Programa tiene entre otros objetivos a la integración, la solidaridad y el mutuo acercamiento de Rosario con otras localidades.

En su cumplimiento se celebró el convenio precedentemente mencionado, en sus puntos el mismo señala: “...la Municipalidad de Rosario y la Municipalidad de Villa Constitución, coordinarán y concretarán el mencionado programa de cooperación e intercambio (...) con la finalidad de realizar actividades conjuntas de interés comunitario

²⁵ Revista de la CEPAL, artículo firmado por Ivan Finnot.

(...) acordarán la celebración de convenios parciales, específicos, determinando sus alcances, plazos y responsabilidades...”.

Conclusión

En este capítulo hemos observado que las ciudades, en respuesta al fenómeno de la globalización han ido desarrollando redes de integración regional, las ciudades no pueden permanecer ausentes de esos bloques ya que en ellas se encuentran la mayor repercusión de las medidas regionales. Y de esa forma se analizó la proyección del municipio rosarino tanto a nivel regional, como a nivel mundial como forma de superación de los diferentes límites y como forma de plantear un desarrollo superior a cualquier elemento como ser los límites regionales, las diferencias culturales, etc., tomando como timón la integración precisamente de dichas diferencias a los fines de sustentar el desarrollo de los municipios en todos sus niveles.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

SUMARIO: *1. Algunas reflexiones sobre autonomía, descentralización y participación ciudadana 2. Conclusiones*

1. **Algunas reflexiones sobre autonomía, descentralización y participación ciudadana:**

Las fases del proceso de toma de decisiones en la instancia municipal están estrechamente vinculadas entre sí y su resultado o producto final es una **decisión pública local**. Esta puede definirse como **aquella decisión que emana de los órganos locales de poder, en las que se expresa el ejercicio del poder político a ese nivel territorial y que van dirigidas a la solución de los problemas, necesidades y demandas que reflejan los intereses locales.**

La toma de decisiones públicas locales como atributo del poder político a nivel básico o primario tiene una notable influencia en la gobernabilidad de un sistema político, en tanto esta última depende fundamentalmente de la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales, y es a nivel local comunitario donde se originan las demandas y necesidades más inmediatas de la ciudadanía, cuya insatisfacción puede redundar en la falta de credibilidad en las instancias locales de poder, e incluso puede llegar a deslegitimar al propio sistema de dominación en su conjunto, debilitando el consenso y la gobernabilidad.

Si el municipio es la instancia básica o primaria de poder, y ese poder se expresa fundamentalmente en la facultad decisoria de sus instancias municipales, en un sistema democrático es un requisito esencial la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones a ese nivel, como expresión real de la soberanía popular. Aún cuando la toma de decisiones propiamente dicha, recae en las instituciones gubernamentales representativas, es muy importante la participación de los ciudadanos en las diversas fases del proceso, no como simples destinatarios de esas decisiones, sino como sujetos activos de las mismas, y para ello se hace necesario la existencia de vías y

mecanismos institucionales y jurídicos para la participación, es decir, se necesitan instituciones, organizaciones y normas jurídicas que canalicen y garanticen legalmente el derecho de participación. La ampliación de estos mecanismos favorece el consenso, legitima el sistema político y asegura su gobernabilidad.

Puede decirse que el municipio es el "elemento primario de participación y poder en el sistema de órganos del Estado", y dada la proximidad que existe a ese nivel entre gobernantes y gobernados, estos "se erigen como la expresión más real y verdadera de participación ciudadana." Es a nivel municipal donde, de manera más efectiva, pueden tener lugar las formas de democracia directa, consideradas por algunos como la única y verdadera democracia, es cierto que solo en el ámbito local puede el ciudadano participar directamente en la toma de decisiones, dado que en niveles superiores se dificulta por el carácter representativo que necesariamente adopta el Estado moderno. Por ello en los niveles superiores el ejercicio popular del poder suele ser indirecto o mediado por el representante.

La participación ciudadana en el proceso decisorio tiene como máximo exponente al ciudadano que con la ayuda de los diversos mecanismos institucionales y jurídicos puede intervenir y tomar protagonismo en sus intereses más próximos y locales. Hace posible, entre otras cosas: la adopción de decisiones de un mayor contenido popular, en tanto reflejan la voluntad de los ciudadanos; un mayor compromiso político del ciudadano con la comunidad y el sistema estatal en su conjunto; una mayor aceptación de la decisión y una mayor colaboración en su ejecución, en tanto este se considera como partícipe de la misma y no como su simple receptor o destinatario.

La participación favorece y enriquece al desarrollo comunitario, potenciando las posibilidades de desarrollo y aprovechando al máximo las iniciativas, ideas, criterios y

sugerencias de la ciudadanía; hace que disminuyan los riesgos de que la decisión perjudique a la comunidad; favorece el consenso, la legitimidad del poder, el carácter democrático del sistema político y su gobernabilidad, pues en la medida que el ciudadano participe de forma activa en la adopción de las decisiones y en la solución de sus problemas comunitarios, mayor será su confianza en las instituciones estatales municipales y en el sistema político en general.

La participación implica la intervención ciudadana en el proceso decisorio, lo cual solo puede ser llevado a cabo si es el propio municipio el que articula los niveles adecuados de competencia y atribuciones que le permitan cumplir con eficacia su función de satisfacer las demandas y necesidades de la comunidad, o sea, que le permitan decidir sobre los asuntos municipales con cierta independencia.

En relación con este tema, en la literatura universal suelen abordarse los principios de autonomía y descentralización. En el caso de la autonomía municipal, esta ha sido definida por la mayoría de los autores como "el derecho de los municipios a regular las cuestiones de la colectividad local, con plena responsabilidad, según decisiones propias y con la participación de una representación popular democráticamente elegida." Al respecto se ha planteado que el elemento esencial de la autonomía municipal es el derecho comunal de participar en el gobierno y la administración dentro de un marco unitario mayor, y a través de órganos representativos dotados de poder y de recursos. Esta ha sido concebida en la doctrina como uno de los principios teóricos del municipio moderno, en tanto implica que las entidades locales pueden intervenir y decidir en los asuntos de competencia municipal con cierta independencia, gozando de un ámbito de decisión política suficiente para que demuestre su identidad.

Sin embargo para la mayoría de los autores que tratan el tema, también supone que el municipio cuente con cierta suficiencia económica como condición indispensable para hacer frente a la solución de las problemáticas locales, que en la mayoría de los casos dependen de recursos materiales y financieros, de ahí que consideren la suficiencia económica municipal como la piedra angular del principio de la autonomía.

Se plantea además, que para que el municipio pueda cumplir con éxito sus funciones decisorias se requiere también cierto grado de descentralización municipal, que implique la transferencia de funciones hacia las instancias municipales ampliando las esferas de poder que podrán ser ejercidas dentro de los límites de sus competencias. Se estima que en las tendencias actuales hacia la municipalización se parte de considerar que los esquemas descentralizados de toma de decisiones resultan más efectivos para enfrentar los retos del incesante crecimiento urbano y la incapacidad de los sistemas políticos para satisfacer las demandas de los sujetos sociales, y para ello la descentralización municipal se encamina a reforzar los poderes locales incrementando la cercanía de la administración a los ciudadanos, permitiendo un mayor conocimiento de sus necesidades, mejorando la eficacia de la información y de los servicios personales, e instrumentando la participación ciudadana en la gestión local.

Algunas de las nuevas teorías sobre la descentralización aluden a la descentralizar el poder, trasladando a las comunidades la obligación de resolver sus propios problemas sin la intervención Estatal, y liberándolo a este de tal responsabilidad. En estos casos la descentralización tiene ante todo un objetivo político: transmitir los problemas de falta de legitimación a los poderes descentralizados, lo que sin duda debilita los procesos de democratización.

En esta misma línea de pensamiento se sitúa hoy la llamada teoría de la "participación de la comunidad", cuyos partidarios la conciben como una alternativa

efectiva a la teoría del bienestar que se pretendía asegurar en el Estado benefactor y proveedor. A la par de la crisis del Estado benefactor los movimientos radicales de derecha en numerosos países han realizado esfuerzos destinados a limitar la participación del Estado en la labor de bienestar social y a transferir dicha responsabilidad a personas individuales, organismos voluntarios y al mercado comercial privado, alegando que si se libera a la gente común de la "interferencia del Estado", florecerán sus latentes instintos empresariales y de iniciativa permitiéndoles movilizar sus propios recursos para mejorar las condiciones sociales y económicas.

Sus partidarios son contrarios a la participación gubernamental en el desarrollo. Creen que la gente corriente tiene la capacidad de organizarse, de movilizar los recursos necesarios y de lograr verdaderas mejoras en las condiciones locales sin requerir la ayuda estatal. Basan su rechazo a la participación estatal en diversos argumentos: se afirma que los servicios estatales son ineficientes, costosos, burocráticos y organizados de manera deficiente; hablan del supuesto paternalismo del Estado; que los servicios estatales a diferencia de los programas organizados por la comunidad, promueven un enfoque al desarrollo desde arriba hacia abajo, en la cual se trata a la población local como beneficiaria pasiva sin involucrarla en el proceso de toma de decisiones; que los intentos por parte de los gobiernos para movilizar a la gente hacia el desarrollo suprimen su capacidad innata para resolver sus propios problemas, lo cual da lugar a su desmovilización.

Por ello creo que resultaría más beneficioso y más coherente que sean los propios ciudadanos los que encuentren sus respuestas a cada problemática, tomando como punto el control político directo de sus asuntos internos. Se hace difícil la comprensión de los problemas locales estando distanciado de la realidad palpable de cada comunidad, es allí cuando aparecen en cantidades soluciones no viables.

Los partidarios de esta nueva corriente de pensamiento de participación de los propios ciudadanos, han tomado una posición a su vez antiestatal, y extrema. Esta posición es, sin dudas, pensamiento neoliberal que apoya la pérdida de protagonismo del papel del Estado y la ampliación del rol del sector privado, limitando de esa forma la real participación de los ciudadanos en la vida política, económica y social de las comunidades.

A mi modo de ver, en el análisis de estos dos fenómenos: autonomía y descentralización se ha de distinguir entre la autonomía como la separación e independencia total del municipio del resto de las instancias territoriales, de la autonomía como cierta independencia y suficiencia del municipio para cumplir sus fines dentro del todo que constituye el Estado. En el primer caso, esta podría llevar a insalvables diferencias en el desarrollo de los distintos municipios de un país, a partir de las posibilidades económicas de cada uno, que en general suelen ser mayores en unos que en otros. En este sentido, es preciso conjugar el carácter teleológico del municipio (los fines que persigue) y cierta autonomía relativa administrativa que coadyuve al logro de sus objetivos.

En cuanto a la descentralización se debe tomar como referencia a la posibilidad de otorgar al municipio determinado grado de poder en los asuntos que le conciernen de manera directa, pudiendo dar cumplimiento a sus propios fines y sus propios principios y no mirar a una descentralización como un modo de retransmitir toda la problemática que el Estado no quiere abarcar o no puede afrontar.

Cada concepto es menester que tome respaldo en el propio Ordenamiento jurídico siguiendo los enunciados de las más altas disposiciones de nuestro país.

El Derecho es un fenómeno social complejo y multifacético que debe ser comprendido en sus cuatro dimensiones: normativa, axiológica, ideológica y política. Como sistema normativo, abarca un conjunto de reglas y de conductas obligatorias para la sociedad, comprendiendo de esa forma el mundo del deber ser. La fijación de esas reglas se condiciona históricamente y es dinámico, ello es así porque varía con las necesidades de cada época y generalmente es producto de las diversas necesidades del grupo por ello el contenido de los diversos valores morales, políticos e ideológicos de los grupos que detentan el poder político en una sociedad dada.

2. Conclusiones:

Desde su propio origen los hombres debieron agruparse a los fines de poder satisfacer sus necesidades básicas, dichas asociaciones evolucionaron conjuntamente con la sociedad, esas necesidades se hicieron, al igual que las relaciones humanas más complejas, formándose grupos basados en la vecindad cuyo fin era la satisfacción de esas necesidades. Estas aglomeraciones de familias, conformaron en su etapa primigenia las denominadas tribus, que se organizaban por lo general, bajo la autoridad de un mismo jefe, la jerarquía así obtenida por este, era la resultante de la delegación de una parte de la autoridad individual de cada uno de los integrantes del grupo.

Tal evolución culmina en la constitución de los cuerpos políticos, de los cuales el Estado es hoy el exponente más amplio, elevado e importante, reconociendo, al menos en nuestro país tres niveles: el nacional, el provincial y el local.

Dentro del último se ubican los municipios cuyo origen se remonta al Imperio Romano, cuando Roma lo instituye en ciertas ciudades conquistadas. Una ciudad y su territorio de influencia, mantenían su vida cívica, política y económica aunque estuviera sometida. La comuna española es el antecedente directo de nuestra propia estructura municipal con instituciones como el *concilium* o concejo deliberante; el *judex* o presidente electo del concejo y el *convertus publicus viciorum* o asamblea con funciones ejecutivas en materia edilicia, habitacional, deslinde de propiedades y cuestiones judiciales y policiales.

En la República Argentina se traduce en una institución reconocida e incorporada por la propia Constitución Nacional en su primer esbozo de 1853. La reforma introducida en el año 1994 tuvo como uno de sus objetivos mejorar la calidad del instituto, al consagrar la autonomía municipal, pero delegando su reglamentación en

cada una de las provincias que la componen. Lo mencionado fue consagrado en el art.123: “Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el art.5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional...”.

En referencia a la constitución provincial se ha señalado que: “El texto constitucional santafesino -con solo tres artículos- tiene un desarrollo infraconstitucional que va más allá de las leyes orgánicas de municipalidades y comunas, pues numerosa materia municipal está contenida en leyes diversas (favoreciéndola o debilitándola, según los casos).

A su vez, la propia legislación municipal juega un papel fundamental y la citamos luego de las leyes provinciales. Finalmente la jurisprudencia provincial, en cuya cúspide resalta la CSJ de Santa Fe, tribunal superior que, como es de estilo, culmina su labor generalmente apelando a “principios jurídicos” para asentar las bases del régimen”²⁶. Durante años y previo a la reforma constitucional se sentó una amplia discusión doctrinaria y jurisprudencial a sabiendas de determinar si el municipio como tal era un instituto autónomo o autárquico. Dicho debate quedo cerrado en primer lugar a partir del criterio que la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció en el caso “Angela D. B. Martinez Galván de Rivademar c. Municipalidad de Rosario s. Recurso Extraordinario”: “Las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar. Aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la

²⁶ ” Macchiario, José Enrique, en “Revista de Derecho Público-Derecho Municipal-Tercera parte”, 2005-2, Editorial Rubinzal Culzoni, pág.130.

existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades inconcebible en las entidades autárquicas. Las municipalidades no son una mera repartición administrativa del gobierno central, pues poseen autoridad en su territorio y poder para designar y remover a sus empleados”.

A partir del fallo se le reconoce al municipio su carácter de autoridad jurídica política y su autonomía para sancionar sus propias normas locales; además de poder político o sea la posibilidad de escoger a sus autoridades y facultades de índole económico-financieras y administrativas que implican tanto la libre recaudación e inversión de las rentas como la prestación de los servicios públicos a los cuales esta obligada.

“Son pues los municipios instituciones esenciales del régimen constitucional argentino que las provincias deben asegurar dándoles una organización y recursos que les permitan el ejercicio pleno de sus competencias. La Corte Suprema de la Nación, al prefijar el ámbito de actuación del municipio, ha expresado desde antiguo que “el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como base esencial de la

organización política argentina, al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art.5°), consiste en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes del distrito o lugar particular, sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto, y por lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones mismas”²⁷.

Con posterioridad operada la reforma, la autonomía municipal se consagró a través del art.123, en este panorama la Provincia de Santa Fe se inscribe entre las pocas que aun no han dado cumplimiento a dicho mandato.

En ese escenario se abrió una intensa lucha entre el gobierno provincial y el ejecutivo municipal, utilizándose el tema para zanjar otras desavenencias políticas y una lucha despiadada referida a la coparticipación de los impuestos y el reparto de los fondos obtenidos.

Así se han formulado infinidad de proyectos los cuales, uno a uno, han quedado en la nada, perdidos en un mar de debates, opiniones, contra opiniones, acusaciones cruzadas, etc..

Algunos sostienen la necesidad de instaurar la autonomía en función de una reforma de la constitución provincial, mientras otros lo empujan desde una ley nacida del seno de la legislatura santafesina.

En definitiva han transcurrido casi dos décadas desde el mandato constitucional y aun no se ha resuelto dicha situación, sosteniéndose desde Rosario que ello le acarrea innumerables problemas y exigiendo la rápida edificación del instituto.

²⁷ Corte Suprema de la Nación, Fallos 156:323; 321:1052, entre otros citado por Spisso, Rodolfo en “Potestad Tributaria de los distintos niveles de gobierno” en “Tasa Municipales”, Tomo I, Editorial Lexis Nexis, pág.237

Ello sin embargo no ha impedido que la ciudad se desarrolle a un nivel que la coloca entre las primeras del país, fortaleciendo relaciones con sus pares de Argentina, América y el resto del Mundo, en el marco de su participación de la red de ciudades del Mercosur.

En definitiva, desde hace doce años a la fecha se han precedido gran cantidad de proyectos de instrumentación de la autonomía municipal en la provincia los cuales, equivocadamente, han sido tomados como instrumentos en la batalla política, pero tristemente ello ha concluido a que en el día de hoy no se encuentre resuelto el incumplimiento constitucional.

En ese panorama es necesario un consenso, no solo de los partidos políticos y de los dos gobiernos que hoy se encuentran enfrentados, sino también con una amplia participación de la ciudadanía a los fines de poder perfilar y dar un marco de legalidad al instituto.

Para finalizar y como corolario de la presente investigación dable resulta destacar las palabras iniciales de la obra de Eduardo Pablo Jiménez que preceden su obra “Actuación de las Instituciones de la democracia local en la Provincia de Buenos Aires” el cual expresa: **“...Un hombre es, a su manera, un nítido reflejo de la ciudad en que vive. Somos nuestra ciudad, así como la ciudad es también su gente. Resulta impensable una ciudad sin hombres y mujeres. Dentro del paisaje lo que más define a la ciudad es su gente. Por lo tanto, ella ha de ser la destinataria primera de todos los esfuerzos de quienes la gobiernen...”**.-

BIBLIOGRAFIA

a) General

CASTELLS, MANUEL, La Sociedad Red (The Rise of Network Society), La Era de la Información, Volúmen 1, 1996. Alianza.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, Editorial Depalma, Buenos Aires, Buenos Aires, 2003.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, Editorial Jurídica Panamericana, Santa Fe, 1997.

DICCIONARIO BÁSICO ESTRADA, Angel Estrada & Cía.S.A., Sao Paulo, Brasil, 1996.

EKMEKDJIAN, MIGUEL ANGEL, “Tratado de Derecho Constitucional”, T. V, Depalma, Buenos Aires, 1999.

L.L. 1989-C-49, con nota de Alberto Bianchi, DJ 1989-2-425.

SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO, Constitución de la Nación Argentina, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1995.

SPISSO, RODOLFO en “Potestad Tributaria de los distintos niveles de gobierno” en “Tasa Municipales”, Tomo I, Editorial Lexis Nexis, pág.237.

ZUCCHERINO RICARDO MIGUEL Y MORENO RITHNER MARÍA JOSEFINA, “Tratado de Derecho Federal, Estadual, Estatuyente y Municipal. Argentino y Comparado”, Tomo II, Segunda edición, Capítulo “La ciudad, el urbanismo y el derecho municipal, Editorial Lexis Nexis, año 2007, pág.281/282

b) Especial

ALFONSO PAREJO, Luciano, “La autonomía local en la constitución”, en Tratado de Derecho Municipal, Civitas Editora, 1998.

CASSAGNE JUAN CARLOS, Revista La Ley - LIX n°43 del 01.03.1995, citado por García Eyra, Mario F., “Necesidad de la Reforma Constitucional Santafesina”, Editorial Fas, Rosario, 1997, pàg.137).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Fallos”, T.9-pág.279, T.171, pág.79, T.5, pág.284 y T.13, pág.117.

DECRETOS MUNICIPALES 1127 / 1913 / 1915 / 2210 / 2308 /22186 / 22435 /21863

DIARIO “EL LITORAL”, 14.01.2005 y 18.02.2005.

DIARIO “LA CAPITAL”, Editorial Diario La Capital, ediciones del 18.03.2004, 16.01.2005, 26.01.2005, 18.02.2005, 08.04.2005, 09.04.2005, 04.06.2005, 17.08.2005, 03.09.2005, 14.09.2005, 14.10.2005, 17.10.2005, 30.10.2005, 12.02.2006, 26.05.2006.

DIARIO 30 NOTICIAS, edición del 01 al 08 de junio de 2006.

“DIARIO ROSARIO12”, ediciones del 14.01.2006 y 18.02.2006.

DIARIO “SIN MORDAZA” edición de la semana del 20.04.2004.

DICTAMEN formulado por la Comisión creada por decreto provincial nº1855/1993 sobre la reforma de la Constitución provincial santafesina integrada por Decio Carlos Francisco Ulla-Juan Bernardo Iturraspe-Iván José María Cullen-Horacio Daniel Rosatti-Hugo Rodríguez Sañudo.

GARCÍA EYRA, MARIO, “Necesidad de la Reforma de la Constitución de Santa Fe”, FAS editorial, Santa Fe, 1999.

HERNANDEZ, ANTONIO M., “La Corte Suprema. Garante de la autonomía municipal”, en [http.: // www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar).

HUTCHINSON, TOMÁS Y OTROS, “Revista de Derecho Público-Derecho Municipal”, Primera, Segunda y Tercera Parte, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 2005.

LOSA, NÉSTOR OSVALDO, “El derecho municipal en la constitución vigente”, Editorial ABACO, Buenos Aires, 1995.

MACCHIARO, JOSÉ ENRIQUE, en “Revista de Derecho Público-Derecho Municipal-Tercera parte”, 2005-2, Editorial Rubinzal Culzoni, pág.130

ORDENANZA MUNICIPAL N°7368.

“REVISTA CH”, Julio 06, Año IX, Número 100, Teledifusora S.A., Rosario, julio y agosto de 2006.

ROSATTI, HORACIO; “Tratado de Derecho Municipal”, 2º edición actualizada, RCE Editorial, Santa Fe Capital, 1997.

Índice:

Capítulo I

Introducción.	8
1. El Municipio.	8
1.1 Desarrollo histórico de la Institución.	8
1.2 Concepto y finalidades.	10
2. Autonomía y Autarquía.	14
2.1 El Antiguo debate.	14
3. Análisis a través del pensamiento de la C.S.J.N., el caso “Galván de Rivademar”...18	
3.1 Antecedentes Judiciales del Caso	18
4. Marco Legal	23
5. La Forma de la Reforma.	25
Conclusión.....	32

Capítulo II

1. Pulseada Política.	35
2. Abriendo Fuego.	35
3. Las Cruzadas.	37
4. El proyecto de la Reforma Constitucional del Poder Ejecutivo Provincial.	41
5. Egocentrismo.	42
6. La Verdad Oculta.	44
7. La Autonomía Municipal y la teoría de Corsi e Ricorsi.	47
Conclusión.	50

Capítulo III

Introducción.	52
1. Rosario y su Proyección Internacional.	52
2. El MERCOSUR: su origen y objetivos.	55
3. Del MERCOSUR a las Mercociudades.	56

4. Antecedentes Históricos.	58
5. Finalidades y Objetivos de la Red de Ciudades.	58
5.1 Los Fines de la Red.	58
5.2 Objetivos Institucionales.	59
5.2.1 Objetivos de acercamiento y cooperación.	59
5.2.2 Objetivos relacionados con políticas comunales.	59
6. Democratización y Descentralización.	60
7. La Municipalidad de Rosario y la cooperación con otros municipios.	68
Conclusión.	69

Capítulo IV

1. Algunas reflexiones sobre autonomía, descentralización y participación ciudadana..	71
2. Conclusión.	78
Bibliografía.	83