



Claudia Ameriso
Marisa Goytia
Georgina Maceratesi
Escuela de Economía

GOBIERNO LOCAL: ALCANCE DE SUS COMPETENCIAS¹

I) INTRODUCCIÓN

Hoy el mundo conoce los grandes bloques intercontinentales de poder; sabemos qué son los imperialismos, qué son los medios de comunicación masivos, y frente a este peligro inmenso de la deshumanización ésta es también "la era de los localismos" como dice Octavio Paz. De ahí la fuerza de los federalismos y de las autonomías municipales, porque en las formas de participación y en especial en el municipio, el hombre encuentra la posibilidad precisa de "ser". Se parte del principio de que quien esté más cerca de las necesidades mejor las conoce y en consecuencia, mejor puede resolverlas; y en este proceso es cuando deviene la formación del ciudadano².

El Municipio, en tanto que instancia territorial siempre de un determinado Estado, se inscribe necesariamente en el orden constitucional que define a éste. En cuanto poder público se ofrece, por ello mismo, como limitado, en el sentido de no autosuficiente; creado, sostenido y determinado por el orden constitucional; parte de un marco más amplio y referido a un espacio decisional acotado³.

Toda municipalidad en su carácter de persona jurídica pública estatal, ejerce el gobierno y la administración del Municipio en su jurisdicción territorial y asume las competencias o cometidos, funciones, atribuciones y responsabilidades, que le asignan la Constitución Provincial, la Ley Orgánica Municipal de la respectiva Provincia y/o su respectiva Carta Orgánica, con el poder, autonomía o autarquía propios de su condición de célula básica de la comunidad organizada que constituye el Estado y con la finalidad fundamental de servir a las necesidades de su población y territorio, armonizando y compatibilizando sus decisiones y acciones en el ámbito local con las políticas, planes y/o programas de la Provincia y la Nación.

Según Hernández⁴ el Municipio es la sociedad organizada políticamente en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propios y con personalidad jurídica pública estatal.

¹ Proyecto de Investigación: "Rol y Financiamiento de los Municipios de la Provincia de Santa Fe". Director: CPN Sciara, Ángel J. - Codirectora: CP y Lic. Adm. Ameriso, Claudia C.

² Hernandez Antonio María, "Municipalidades y Comunas", La Constitución de Córdoba comentada, Frías Pedro José y otros, La Ley, Buenos Aires, 2000

³ Parejo Alfonso Luciano, "El Municipio y su autonomía", XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México, 2001

⁴ Ver nota 1.



Gaitán Rodríguez⁵ dice que el municipio es una unidad territorial con determinado ámbito jurisdiccional y que constituye parte integral del Estado y de la administración pública del país. Distingue la naturaleza de la función pública de las municipalidades de la naturaleza del sector privado, por las siguientes características:

* Las organizaciones o empresas privadas tienen:

- a) Objetivo principal: rentabilidad económica
- b) Guiarse bajo el principio de concentrar el capital
- c) Desarrollar la libre competencia

* Las municipalidades e instituciones centrales del Estado tienen como propósitos:

- a) La rentabilidad social de la inversión en bienes sociales y en infraestructura económica
- b) Guiarse bajo el principio de redistribuir el ingreso público
- c) Promover el desarrollo económico, social, ecológico y ambiental con base en la equidad y participación social, sin exclusiones.

Considera que la "administración pública municipal es la organización y proceso administrativo que el Estado adopta en el nivel de gobierno municipal, para lo cual utiliza métodos, técnicas y desarrolla instrumentos para la gestión fiscal, la producción y prestación de bienes y servicios públicos municipales a los ciudadanos, así como para ejercer las demás funciones dentro de las competencias atribuidas por la ley, interactuando con los ciudadanos, sus organizaciones y agentes del desarrollo en el municipio".

En cuanto a las funciones y competencias que normalmente se atribuyen a los Municipios, a través de la Ley Orgánica Municipal, desde antiguo la Corte reconoció en el fallo "Cartagenova" (1930)⁶ que "La administración, el gobierno o el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina, ... consiste en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto (González, Joaquín V.; "Manual de la Constitución Argentina", N° 675, página 685) y, por tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas, pues aquéllas sin éstas son propias de la moral y no del derecho". La doctrina ha reconocido que este fallo delimitó el ámbito de competencias municipales según el criterio de lo local.

El local es el nivel de gobierno en relación al cual los ciudadanos expresan mayor interés político, ya que son las instituciones encargadas de velar por los intereses y problemas de su entorno más inmediato y que conocen más directamente. Por ello, los gobiernos locales deben configurarse como abiertos a la participación, dado que resulta de vital importancia la institucionalización de mecanismos de participación y concertación ciudadana para lograr eficacia en la actuación pública para la satisfacción de las demandas populares.

Sostiene Hernández Barbosa⁷, que la combinación de la reforma del Estado y el fenómeno de la globalización acentúan una nueva dinámica para los gobiernos locales, que se pro-

⁵ Gaitán Rodríguez, Róger, "La política de descentralización fiscal viable para la reducción de la brecha fiscal potencial de los municipios", UNAM-Managua, Universitat de Barcelona, Managua (Nicaragua), Abril 2003.

⁶ Citado por Zaballa, Hernán M.; "Conceptualización sobre el funcionamiento del Municipio", Revista Conceptos – Año 75, N° 4, Sept./Dic. 2000.

⁷ Hernández Barbosa, José de Jesús, "El Municipio y la globalización", trabajo presentado en el



yecta en tres aspectos importantes: en primer lugar, el fenómeno globalizador del planeta; en segundo término, el re-pensamiento del concepto de estado nacional y su consecuente soberanía; y por último, la nueva cultura política de la ciudadanía. No obstante estos fenómenos, el escalón local se convierte en una instancia clave para el desarrollo de la actividad económica, el bienestar social o para crear un nuevo consenso político y promover la aparición de una nueva dimensión política, ya que se trata del ámbito donde mejor puede garantizarse la calidad de vida de los ciudadanos y donde también se dilucidan importantes inversiones económicas que resultan trascendentes para el desarrollo del municipio. Ello acarrea importantes desafíos, en los albores del tercer milenio:

1. El rol de los gobiernos locales en la globalización:
 - Énfasis en la capacidad de dirección estratégica de los gobiernos.
 - Lo distintivo del gobierno es su capacidad de "timonear más que de remar".
2. La Agenda Municipalista tiene que cubrir las grandes estrategias de la participación cívica: la de las mujeres y de los jóvenes.
3. Fortalecimiento de las empresas con arraigo municipalista, a través de la pequeña, micro y empresas familiares.
4. El Municipio, origen de la participación democrática.
5. La democracia local, se traduce en ciudadanía.
6. El Municipio como espacio de fraternidad.
7. La comunicación como forjadora de ciudadanía.
8. Ampliar los cauces para la participación ciudadana para la gestión de los servicios públicos.
9. Municipios, impulsores de su propio desarrollo.
10. Fortalecimiento de la autonomía financiera.
11. Coordinación fiscal.
12. Elevar la capacidad de gobernar de los funcionarios.
13. Municipios, base del desarrollo sustentable.
14. Vivencia de la ética política como norma de conducta del gobernante.
15. Impregnar del Espíritu Iberoamericano a la globalización.

II) ÁMBITO LOCAL: REALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA

La proximidad, sostiene Jordi Borja⁸, es un privilegio que el gobierno local debe merecer estableciendo una relación diferente con la sociedad civil. La descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas, la participación ciudadana en todas sus formas posibles deben caracterizar a la gestión local, independientemente del tamaño y de la población, del color político y de las urgencias urbanas.

El ámbito municipal es el lugar de otra política; de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos; de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios a las demandas heterogéneas -e incluso individualizadas- de la población; de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables, de la coopera-



ción o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas; de la reconstrucción o invención de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora.

La participación de los ciudadanos solo resulta efectiva cuando éstos tienen ante sí a poderes locales capaces de decidir o incidir eficazmente en los otros poderes políticos, económicos o culturales y dotados de competencia legal y recursos económicos para desarrollar políticas públicas en su ámbito; o sea, poderes locales con autoridad legitimada por su carácter institucional dentro del Estado de derecho y con medios para ejercerla.

Agrega que habitamos un mundo de redes, de comunicaciones a distancia, donde una parte importante de la población tiende a desterritorializarse o a vivir en diversos territorios; que se trata de una realidad compleja y contradictoria en la que, por un lado, se revaloriza el territorio, la proximidad y las identidades de base local; mientras que, por otro lado, existen diversidad de tiempos y de espacios, heterogeneidad y fragmentación de las demandas, multiplicidad de identidades y comportamientos individualizados; y consecuentemente la respuesta pública debe dirigirse hacia esa realidad, por ejemplo rehaciendo progresivamente los programas de actuación municipal, la estructura de presupuestos, la organización de los servicios y las formas de gestión en función de la evaluación social participativa, entre otras formas.

Apunta a la revalorización del nivel local, para lo cual reflexiona también acerca del proceso contradictorio que los poderes locales han sufrido: por un lado, los Estados han ido invadiendo su territorio, por vías legales, administrativas y financieras, limitando así sus competencias y por otro, asumiendo nuevas funciones (en infraestructuras de transporte y comunicaciones, seguridad ciudadana o desarrollo económico) que los cambios sociales, económicos y tecnológicos hicieron necesarias.

En su concepción, entre los nuevos roles que deben cumplir los municipios, la participación ciudadana, no puede ser considerada independientemente de las funciones y competencias de los gobiernos locales. Por ello sostiene que éstos deben asumir nuevas responsabilidades e impulsar políticas novedosas, como podrían ser:

- La promoción exterior de la ciudad, el marketing urbano, la atracción de nuevas inversiones y nuevas actividades, la valorización de la "marca local".
- La reconversión de la base económica, la generación de lugares de trabajo, la formación continua de recursos humanos, la calidad de la educación.
- La formulación de planes integrales para zonas obsoletas o en crisis, degradadas, marginales o mal urbanizadas, tanto en áreas centrales como periféricas, la creación de nuevas centralidades.
- El desarrollo de programas de sustentabilidad y calidad ambiental (como la agenda 21) y de salud pública.
 - La aplicación de políticas específicas hacia grupos vulnerables o con problemáticas específicas, como lo son los colectivos de inmigrados.
 - El desarrollo de infraestructura de medios de comunicación local (radio y TV, cableado), la animación de los mismos y la facilitación del acceso universal de los ciudadanos a las tics (tecnologías de información y comunicación).
 - El desarrollo de programas de seguridad ciudadana y de cohesión social –en especial, de carácter preventivo- así como el establecimiento de una ágil justicia local.
 - La protección o defensa de oficio de los ciudadanos ante otras administraciones o empresas de servicio de naturaleza pública y –en general- de sus intereses como usuarios y consumidores.



- La concertación y coordinación con el Estado –y en algunos casos con entidades económicas- de las grandes infraestructuras comunicacionales, energéticas, tecnológicas, industriales o comerciales que tengan fuerte impacto sobre el territorio.
- La constitución de redes de cooperación con otros municipios y entidades supra-municipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común.

Concluye diciendo que estas políticas requieren de la acción coordinada de diferentes niveles institucionales, aunque su eficacia depende del grado de participación ciudadana, siendo ésta efectiva cuando los poderes locales son capaces de decidir o incidir eficazmente en los otros poderes políticos, económicos o culturales y son dotados de competencia legal y de los recursos económicos necesarios para desarrollar políticas públicas en su ámbito, o sea; poderes locales con autoridad legitimada por su carácter institucional dentro del Estado de derecho y con medios para ejercerla.

La participación ciudadana⁹ ha de ser una forma de lograr una mayor integración y cohesión sociales y servir como escuela de ciudadanía, profundizando la democracia para hacerla no sólo formal y representativa, sino también real y participativa, evitando la apatía y el individualismo. Debe perseguirse un doble objetivo: acercar los poderes locales a los ciudadanos y a la vez utilizar la participación como vía para su legitimación, ya que la legitimación de los gobiernos locales requiere de eficiencia y eficacia en la actuación municipal, así como la evaluación participativa de sus destinatarios. La democracia representativa consiste no sólo en participar en los procesos electorales a través del voto, sino también en los procesos de deliberación y en la implementación, evaluación y gestión de las políticas públicas. Ello ha de conducirnos hacia un nuevo modo de funcionamiento de los gobiernos locales.

Ello apunta a lograr que los entes locales, por la mayor proximidad a los intereses ciudadanos, se proyecten en una descentralización de competencias que les permita asumir el protagonismo que les corresponde en todas las materias susceptibles de gestión en el orden local. Los cambios que surjan como consecuencia de la descentralización no deben resultar cambios de escala; lo local no debe considerarse la vivencia micro del centralismo macro. Ellos han de producir la "reinvención del modo de gobernar", tanto por el lado de la autoridad como por el lado de los ciudadanos. Supone una nueva gestión, esto es una nueva racionalización integral de la oferta como de la demanda de bienes y servicios comunales.

III) FUNCIONES Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

Villar¹⁰ considera que se ha abierto la posibilidad de transitar por un nuevo modelo de desarrollo, en el que el municipio tendrá que convertirse en un actor estatal central ya que, en su opinión, debe desempeñar un doble papel en este proceso: por un lado, debe llevar adelante políticas locales de desarrollo que se articulen con las provinciales y nacionales, superando el simple papel de "efector" que tradicionalmente se le ha asignado y por el otro a nivel local tendrá un papel central, por dos razones; una en cuanto a su rol de estado,

⁹ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime; "El futuro del régimen local en España", trabajo presentado en el XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, México, 23 al 26 de Octubre de 2001.

¹⁰ Villar, Alejandro; "Funciones, competencias y recursos: tres elementos para pensar la reforma municipal", trabajo presentado en el V Seminario Nacional de Redmuni: "La reforma municipal pendiente perspectivas y prospectivas", Junio 2005.



ya que a nivel local tenderá a proponer un determinado rumbo de desarrollo, y además buscará conducir políticamente a las fuerzas sociales involucradas, debiendo resolver los conflictos de intereses. Asimismo deberá actuar como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador y no solamente como distribuidor de recursos. La otra razón es de tipo institucional; por la naturaleza jurídica que como autoridad política estatal posee, en el marco de sus competencias formales, la capacidad de normar y legislar, y por lo tanto imponer y hacer respetar sus decisiones en los asuntos públicos.

Considera necesario distinguir entre funciones y competencias municipales. Las primeras se encuentran en el terreno de lo simbólico; esto es "lo que el municipio debe hacer". Esto que "debe hacer" es una cuestión subjetiva ya que se construye a partir de las demandas y requerimientos de la sociedad, que no siempre se realizan de forma explícita y puntual, sino que se expresan de formas muy diferentes; y de la concepción sobre el estado y las políticas públicas que posea el partido gobernante y el líder político de turno. Además, se va modificando con el tiempo y también por las características de los regímenes políticos. Por su parte, la competencia municipal es aquella que el marco legal (Constitución, Ley Orgánica Municipal, Carta Orgánica Municipal) le reconoce al municipio como entidad jurídica pública. Como la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias jurídicamente establecidas, pero, que por otro lado, rara vez prohíben.

Respecto de las competencias municipales, Gaitán Rodríguez adhiere a la definición que propone Liset Borrel¹¹ cuando sostiene que "son el conjunto de funciones atribuidas a un ente o un órgano por el ordenamiento jurídico, frente a otros entes u otros órganos, en atención a los intereses públicos que su titular debe satisfacer". Entiende que estas competencias pueden ser:

- + Propias: son aquellas responsabilidades que se ejercen dentro del marco de la autonomía municipal y bajo su propia responsabilidad.
- + Compartidas: son atribuciones que se ejercen como responsabilidad complementaria a la de la administración central.
- + Delegadas: es el ejercicio de responsabilidades delegadas por la administración central o administraciones intermedias a los municipios, con el correspondiente traslado de recursos al municipio, previa aprobación del Concejo Municipal y la existencia de capacidad administrativa de parte del municipio, de acuerdo a la ley.

Ildarraz y Zarza Mensaque¹² también clasifican a las competencias, en este caso como propias, concurrentes o delegadas; siendo las primeras aquellas que, constitucional o legalmente, le corresponden exclusivamente a la municipalidad para servir con eficacia, dinamismo, responsabilidad y economía a los intereses de su población y territorio y los requerimientos de su propia administración. Apuntan que pueden agruparse en tres tipos: las determinativas o de legislación, que consisten en la facultad de dictar ordenanzas, normas genéricas de cumplimiento obligatorio, que son propias de los Concejos Deliberantes; las competencias administrativas, que son de ejecución y resultan propias de los Departamentos Ejecutivos, es decir de los Intendentes y las competencias jurisdiccionales, aquellas de "decir el derecho", que están atribuidas a tribunales administrativos.

¹¹ Liset Borrel, Francisco, "Manual de Derecho Local", Madrid, 1965, citado por Bravo Serrano, Alejandro, "Derecho local en Nicaragua", 2001.

¹² Ildarraz, Benigno y Zarza Mensaque, Alberto, "Curso de Derecho Constitucional y Administrativo" Ediciones Macchi, Buenos Aires, Noviembre de 1986.



En razón de la materia, se pueden dividir en competencias sustantivas o de administración. Las primeras son propias de la función municipal, la prestación de servicios públicos, la realización de obras públicas, el ejercicio del poder de policía y control sobre las actividades del sector privado. Pueden agruparse en los siguientes ramos de la actividad municipal:

- ✎ Políticas, de gobierno, orden y seguridad interna.
- ✎ Sociales, sanitarias y culturales.
- ✎ Económicas.
- ✎ Urbanísticas o de proyección, ejecución y mantenimiento de obras y servicios.

Las competencias administrativas o de administración son aquellas que motorizan o sirven de apoyo para la realización de aquellas actividades sustantivas municipales, facilitándoles los medios para la acción. Tanto las competencias sustantivas como administrativas se encuentran reguladas en las leyes orgánicas o en las cartas orgánicas municipales.

Además de las competencias sustantivas, los Municipios tienen también otras que resultan concurrentes con la Provincia o el Estado Nacional, en razón de la materia de que se trata o por la magnitud que reviste en una economía de escala. Serían, por ejemplo aquellas que, para atender las necesidades de la población en el territorio comunal, asisten la Nación, la Provincia y la Municipalidad en jurisdicción de ésta. Así puede ocurrir en materia de salud pública, educación, energía, vialidad, vivienda, etc. cuando actúan en el ámbito comunal organismos o servicios nacionales, provinciales y municipales (hospitales, centros de salud, escuelas, usinas, entre otros). Generalmente tal concurrencia opera en función de leyes, planes o programas que exceden el marco municipal o que resulta más económico realizar por la Nación o Provincia, aunque se trata de un servicio netamente municipal.

En cuanto a las competencias delegadas a las municipalidades son aquéllas que, correspondiendo legalmente a la Nación o a la Provincia, se atribuyen para su ejecución, supervisión, vigilancia o control a las autoridades u organismos comunales, sea por ley o por convenios inter-jurisdiccionales. Es evidente que para que tal delegación resulte eficaz, es menester que deba ir acompañada con los recursos necesarios para poder satisfacer los requerimientos. Además los organismos delegantes deben proveer los programas y asesoramiento técnico que resulten necesarios para un eficaz cometido.

Ya en el II Congreso Iberoamericano de Municipios, reunido en Lisboa (Portugal) en 1957, se trató el tema de las competencias propias de los gobiernos locales arribando a las siguientes conclusiones:

“... 6. La competencia legislativa municipal debe comprender como materias propias: a) las que en cada país se consideran tradicionalmente de ese carácter; b) las encaminadas a satisfacer las necesidades colectivas peculiares de la sociedad local; y c) las que imponen una buena descentralización de las funciones estatales de administración fundada en la conveniencia de que los asuntos locales sean resueltos por los inmediatamente interesados. Además debe comprender en forma exclusiva, o en concurrencia con el Estado, las actividades que resultan de las modernas concepciones sobre la acción del Estado, en los ordenes de la cultura y de la asistencia social para alcanzar el bien común.

7. La competencia legislativa municipal no debe quedar limitada a la actividad puramente administrativa, sino que debe comprender también las funciones inherentes al gobierno municipal.

8. La Constitución debe determinar con precisión las materias fundamentales de competencia de los municipios: organización político-administrativa, régimen financiero propio, prestación de servicios públicos locales, ejercicio del poder de policía, regulación y adminis-



tración del dominio público municipal y aquellas otras que, aunque no están expresamente determinadas, se refieran a necesidades e intereses locales.”

No es posible efectuar generalizaciones sobre la competencia municipal por materia, ya que varía con los distintos regímenes políticos, administrativos y legales de los países. Carlos María Morán¹³ dice: “La competencia municipal depende no sólo de lo que la Constitución de cada país establezca, sino también y fundamentalmente: a) de lo que las demás disposiciones legales regulen; b) de la racionalidad con que está hecha la división político-territorial del país; c) del tipo de territorio urbano, rural, etc y de la población participante o desentendida sobre el que ejerza jurisdicción el municipio; d) del papel que juegue en la realidad el municipio, en el conjunto de la administración pública; e) de los recursos humanos y económicos con que estén dotados los gobiernos y administraciones municipales.”

IV) EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN ARGENTINA

Ildarraz y Zarza Mensaque¹⁴ proponen agrupar las funciones que el gobierno municipal está llamado a cumplir para llevar adelante la gestión municipal, de la siguiente forma:

1. ejercitar un poder de policía y la actividad administrativa policial consecuyente;
2. la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas;
3. ejercer una actividad promocional o de fomento,

con miras al “bienestar general” y en atención no sólo de “intereses públicos locales” sino asimismo de objetivos de interés público tanto provincial como nacional.

En la Argentina, conforme la Constitución Nacional el Gobierno Federal es responsable de las relaciones externas, la emisión de moneda, los tipos de cambio, la reglamentación del comercio externo, la defensa y la legislación sobre asuntos civiles, comerciales y penales, trabajo y seguridad social¹⁵ y aunque los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones, están sometidos, sin embargo, a una cierta vigilancia de los poderes jurisdiccionales, y sus atribuciones derivan de las constituciones provinciales, que organizan los municipios, y de las respectivas leyes orgánicas dictadas por las asambleas legislativas provinciales. Ello obedece a que las Provincias, conforme el artículo 121 - CN¹⁶, conservan todo el poder que no ha sido expresamente delegado en el gobierno central

En cuanto a las competencias municipales, la Constitución Nacional se limita a establecer que cada provincia debe contar con “un régimen municipal” (Artículo 5) que debe garantizar la autonomía municipal (Artículo 123).

¹³ Citado por Hernández, Antonio M.; “La autonomía municipal”, Revista: Bolsa de Comercio de Rosario n° 1482.

¹⁴ Sánchez, Carlos H.; “La gestión municipal”; Revista Impuestos Tomo LVIII-B, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2000.

¹⁵ Banco Mundial, 1996. Citado en trabajo nota 10.

¹⁶ Constitución Nacional: Artículo 121: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.



Aporta Villar¹⁷ que esta autonomía se enfrenta con dos restricciones, una de tipo teórico y otra del orden de lo concreto. La primera, se debe a que la autonomía "denota siempre un poder de legislación, o sea un poder político, que debe ejercerse dentro de lo permitido por el ente soberano." (Hernández, 1984; Marienhoff, 1995, citado en Iturburu 2001) Por lo tanto concluye, las competencias municipales pueden estar restringidas a lo establecido por las normas provinciales.

Informa que la versión tradicional, extendida hasta principios de los noventa, presenta a un municipio con las siguientes funciones; por un lado, la función de planificación de la ciudad se reduce a sus aspectos físicos, quedando generalmente en manos de arquitectos y/o ingenieros que dirigen las áreas de planeamiento urbano, mientras que en la función de construcción y mantenimiento de la ciudad el municipio ha monopolizado la decisión sobre el trazado de las calles y avenidas. Dentro de esta función se encuentra la prestación de los servicios públicos a particulares, fundamentalmente el tendido y explotación comercial de las redes urbanas (los servicios de agua, cloacas, luz, gas, teléfono, y recientemente la televisión por cable).

La función de regulación de la ciudad abarca a las actividades destinadas a la construcción urbana, a las de la vida económica local y a las que afectan la "convivencia". Esta función corresponde a las competencias propias del poder de policía municipal que tradicionalmente abarcan la habilitación e inspección de las industrias y comercios radicados en la ciudad, lo que incluye las condiciones de seguridad e higiene, el control bromatológico y el tratamiento de los residuos y efluentes entre otras.

Por su parte, la función social se ha caracterizado, fundamentalmente, por la atención a los pobres a través de políticas de tipo "asistenciales": entrega de alimentos, medicamentos, ropa y, ante una crisis provocada por una catástrofe natural, muebles y materiales para la reconstrucción de la vivienda. .

Finalmente, la función administrativa del municipio, que si bien es la de menor efecto sobre la sociedad, para la lógica institucional suele ser tan o más importante que las anteriores. Se centra en la gestión de los recursos económicos y humanos del municipio y ha basado su organización en el presupuesto funcional por partida, en la formalización de procedimientos administrativos rígidos y la división técnica del trabajo.

Sostiene que los años noventa produjeron cambios en los municipios que alteraron estas funciones tradicionales, a saber: la función de planificación de la ciudad ha sido incluida y subordinada a la planificación estratégica que coloca en el centro de la planificación a la sociedad local, sus intereses y contradicciones históricas, culturales, sociales, económicas, y políticas; subordinando a la planificación territorial.

Por su parte, en la función de construcción de la ciudad se dan muy pocas modificaciones. Fundamentalmente, observa un retroceso del municipio como ejecutor (con sus empleados y maquinaria) de las obras públicas locales, de la prestación de los servicios de alumbrado público, y mantenimiento y limpieza de la ciudad, frente a un avance de los procesos de privatización.

En la función de regulación de la ciudad y el mercado las transformaciones más relevantes son la incorporación de la audiencia pública para decidir sobre ciertas habilitaciones y la creación de la figura del defensor del consumidor. Dentro de esta función es necesario destacar la resignificación del concepto de medio ambiente.

¹⁷ Ver nota 6.



En lo referente a la función social, si bien el asistencialismo conserva un importante rol en la política social municipal; las políticas ligadas al desarrollo social ganan espacios, planteando una solución más integral al problema de la pobreza buscando la inserción de los sectores excluidos potenciando sus propias capacidades.

En la función administrativa encontramos una abundante proliferación de nuevas técnicas de gestión que aspiran a mejorar la eficiencia y la eficacia de la acción municipal para reducir la burocracia y mejorar la atención al ciudadano.

Por último, menciona el surgimiento de dos nuevas funciones, la más incipiente es la de seguridad que a partir del reclamo social está siendo abordada por diferentes municipios y en segundo lugar la del desarrollo local, considerado éste como la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades de la sociedad local, (humanas, naturales, técnicas, económicas, etc.) en pos de un desarrollo humano sostenible.

En nuestro país, el régimen federal genera distintos niveles de gobierno, que se ven reflejados también en el marco legal. Así nuestra ley suprema es la Constitución Nacional, y en la esfera provincial, las Constituciones provinciales, que prevén la sanción de leyes orgánicas municipales.

En tal sentido, a efectos de conocer el régimen municipal y, en su caso, la distribución de competencias debieran ser analizadas cada una de las Constituciones de las Provincias, pues allí se sientan las bases del régimen municipal. Se trata naturalmente de una cuestión íntimamente vinculada con los elementos humano y territorial de los municipios, debiendo asumir las características particulares que determinan su tamaño, localización, situación económica, cultural, social, entre otras.

En general, las misiones y funciones que deben llevar a cabo cada uno de los niveles de gobierno (Nación, Provincias y Municipios) no quedan establecidas de modo claro y preciso en las normas vigentes. Más aún, conforme las modificaciones significativas que se produjeron –en la década del noventa, principalmente- en las asignaciones de funciones, especialmente cuando el gobierno nacional transfirió la prestación de algunos servicios –educación, salud y asistencia social- a sus pares Provinciales. No obstante, podría sintetizarse que las Provincias y Municipalidades comparten responsabilidades, a saber:

Gobierno Nacional	Gobierno Nacional y Provincial	Gobierno Provincial y Municipal	Gobierno Municipal
Defensa	Educación superior	Agua - Saneamiento	Mercados
Asuntos Exteriores	Salud Preventiva	Rutas regionales y locales	Cementerios
Asuntos interprovinciales	Desarrollo económico	Protección contra incendios	Recolección y disposición de residuos sólidos
Transporte	Justicia, vivienda y seguridad social	Electricidad y gas	Planeamiento y reglamentación de tierras (**)
Regulación del comercio	Terminales de carga y pasajeros	Educación primaria (*)	Calles locales
Correo y télex		Educación secundaria (*)	Alumbrado público
		Salud (*)	Drenaje
			Plazas



(*) En unos pocos casos provisto por Municipalidades.

(**) En unos pocos casos provisto por Provincias.

Fuente: SAFP 1998.

IV) COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LAS PROVINCIAS DE CÓRDOBA Y SANTA FE

La normativa de la provincia de Córdoba cuenta con una enumeración de los roles que resultan atribuibles a sus municipios. Debemos aclarar que en dicha provincia los gobiernos locales poseen autonomía, mientras que en Santa Fe se encuentra vigente la Constitución de 1962, la que aún no ha sido modificada para estar de acuerdo al mandato Constitucional que establece la autonomía de los municipios en la Argentina.

Para que el derecho y la capacidad de gestionar bajo la propia responsabilidad puedan ser reales y efectivos es preciso que quepa concretarlos en materias sobre las que el municipio esté en condiciones de ejercer; gracias a una dotación en medios económicos y financieros suficientes.

La tipología de competencias puede reducirse a las siguientes categorías:

- a) las competencias propias, ejercitables siempre en régimen de autonomía, es decir, bajo la propia responsabilidad y con el exclusivo límite del marco constitucional y legal
- b) las competencias simplemente delegadas, cuyo ejercicio puede quedar sujeto, además del límite que representa el expresado marco constitucional y legal, a instrucciones generales dictadas por la instancia delegante, que sigue reteniendo la titularidad de la competencia correspondiente y, por tanto, la posibilidad de definir la política a seguir y los objetivos a cumplir (sin afectar en ningún caso desde luego a la potestad de autoorganización de la local delegada)
- c) las derivadas de mera encomienda de gestión, en la que la instancia local opera como apoyo para la toma de decisiones por la instancia que realiza la encomienda y que retiene la plenitud jurídica de la competencia.¹⁸

En la Constitución de Córdoba se hace referencia a la Competencia Material del Municipio. En el artículo 186 se habla de "función", que según lo expresa el convencional Bergami "...que en sentido gramatical es la acción, facultad, oficio o empleo ejercido por un órgano o aparato y, en el derecho público –como en el caso que nos ocupa- es la gestión ejercida por esta institución o mejor por los individuos que la forman y comprenden respecto del derecho del pueblo para gobernar". En cuanto al término atribución es la acción o efecto de atribuir o atribuirse, afirmar que tal o cual calidad o circunstancia pertenece a una persona o a una cosa.

Las facultades propias están mencionadas en los primeros doce incisos, las concurrentes, especialmente en el inciso 7 al citarse la salubridad, la asistencia social, la protección del medio ambiente, la educación, la cultura y el turismo, donde hay concurrencia con facultades de los gobiernos Federal y Provincial y las delegadas, que emergen del inciso 13 al expresar: "ejercer las funciones delegadas por el Gobierno Federal o Provincial" Inciso 14 "Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado" Esta

¹⁸ Parejo Alfonso Luciano, "El Municipio y su autonomía", XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México, 2001



reforma debe estar ligada a otra idea central de la Ley Suprema Cordobesa: la descentralización, que importará la transferencia de servicios del Estado provincial a los municipios, por los amplios beneficios en cuanto a mejor prestación de los mismos, economías de escala, control y participación popular que este proceso traerá aparejado.¹⁹

Por otro lado el artículo 185 (competencia territorial) establece los límites dentro de los cuales serán beneficiados con servicios públicos. La competencia territorial comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales. La Legislatura establece el procedimiento para la fijación de límites; éstos no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo.

Por ley el Gobierno provincial delega a los municipios el ejercicio de su poder de policía, en materia de competencia municipal de las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial.

Incluye servicios públicos locales que benefician a las zonas suburbanas o rurales próximas a los centros de población, lo que permitirá una extensión de los radios acorde con las realidades geográficas y sociológicas de la polarización, como basamento de una mayor eficacia administrativa, tributaria y de planificación urbana, zonal y provincial.²⁰

Relacionado con las funciones que los municipios están llamados a cumplir; el artículo 190 de la C.P. evidencia la gran necesidad de que las Municipalidades puedan celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Así como también celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes. Queda evidenciada la relación que debe existir entre los gobiernos locales y el provincial, en donde la planificación urbana o regional debe coordinarse en beneficio del desarrollo de la misma.

Con tal motivo la Legislatura de la Provincia de Córdoba, sanciona la Ley Nº 9.206 "Ley Orgánica de Regionalización, en donde la Provincia se regionaliza sin modificar el actual sistema de Departamentos y, a ese efecto se crean tantas regiones como Departamentos actualmente existen. Se reconoce en cada una de las regiones creadas, una Comunidad Regional, con los fines, organización y modalidades que esta ley establezca; y tendrá el carácter de persona jurídica de derecho público.

Como señala el artículo 9 de la citada ley, las comunidades persiguen como objetivos principales generar polos de desarrollo, facilitar las políticas de descentralización efectiva y de transferencia de competencias y llenan un histórico vacío legal y político, al tomar para sí la responsabilidad de llevar respuestas y servicios públicos a los territorios marginados del radio urbano de ciudades y municipios, espacios habitualmente condenados al olvido y la marginación.²¹

ARTÍCULO 191: Participación

Las municipalidades convienen con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa. Participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y acuerdan su participación en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten en razón de la

¹⁹ Ver nota 1.

²⁰ Ver nota 1.

²¹ www.regioncentro.gov.ar.



zona. Es obligación del Gobierno Provincial brindar asistencia técnica.

Resulta imprescindible poder concretar el principio de descentralización alentado en esta Carta Magna, y que en la coordinación y cooperación interjurisdiccional entre Provincia y Municipio encuentra óptimas posibilidades. Esta norma permitirá que obras y servicios públicos provinciales sean ejecutados o prestados con participación municipal en mejores condiciones económicas, financieras y administrativas... Naturalmente que en su caso la Provincia asignará los recursos pertinentes, puesto que se trata de obras y servicios a su cargo.

La segunda clase de participación apunta a otra importante función que el gobierno local puede cumplir: el desarrollo zonal, a través de dos maneras perfectamente conciliables como son la intervención en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo regional y en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten por la zona.²²

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, no acata hasta el momento, el artículo 123 de la Constitución Nacional en cuanto dispone que "cada provincia dicta su constitución asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Como ya dijimos la misma data del año 1963 y en su momento fue considerada de vanguardia. Dentro del articulado correspondiente al Régimen Municipal encontramos el artículo 107, que considera cuales son las atribuciones que le competen a los institutos locales.

ARTICULO 107. Los municipios son organizados por la ley sobre la base:

- 1- De un gobierno dotado de facultades propias, sin otras ingerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley;
- 2- Constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades; y
- 3- 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 del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure 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 los intendentes por cualquier otro modo de designación.²³

Como vemos serán aquellas atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los

²² Hernandez Antonio María, "Municipalidades y Comunas", La Constitución de Córdoba comentada, Frías Pedro José y otros, La Ley, Buenos Aires, 2000

²³ Constitución de la Provincia de Santa Fe. Año 1963



intereses locales, a cuyo efecto la ley proveerá de recursos financieros suficientes.

De nada sirve atribuir funciones si no se provee la forma de solventar los gastos originados para cumplir con las mismas.

Según Arturo Itúrriz tenemos tres maneras: los determinados taxativamente en la ley, enumerados en la misma; aquellos que se consideren de interés local o, en tercer lugar, un sistema ecléctico que es el de la Constitución de Córdoba anterior, en que por un lado da una forma general y por otra una enumeración ejemplificativa. En la actual se avanza sobre este, define qué es el gobierno y la administración de los intereses públicos locales dirigidos al bien común. Se enumera, destaca, remarca funciones específicas y remata en el último inciso dejando para el municipio todo aquello que no les sea prohibido por la Constitución o que sea incompatible con las funciones de otros poderes del estado. El sistema adoptado por la Constitución de Santa Fe sería el que contempla aquellas funciones que se consideran de interés local.

A falta de un detalle de las funciones que deberá cumplir el Municipio en la Constitución Provincial, diferencia fundamental con la de la provincia de Córdoba donde se establecen los roles que son competencia del municipio; podemos inferir los mismos de la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756.

Debemos hacer notar que algunas funciones son asumidas por los municipios de acuerdo a la envergadura del mismo. No es lo mismo un municipio de primera categoría como Rosario, el cual brinda servicios de salud y capacitación, con otros municipios de segunda categoría, que solamente pueden derivar las emergencias sanitarias a las localidades vecinas.

En el artículo 39 de la Ley 2.756, nos encontramos con que son atribuciones y deberes de los Concejos Municipales, atender en:

- Materia de Hacienda
- Obras Públicas
- Seguridad
- Circulación y Tránsito
- Beneficencia y Moralidad Pública
- Orden Social
- Cultura Física y Deportes en general
- Administración

Los municipios podrán cobrar tasas, derechos, contribución de mejoras e impuestos que no sean compatibles con los nacionales y provinciales coparticipados. Por lo tanto consideramos que básicamente los recursos con que cuentan los municipios serían por retribuciones de servicios.

Del análisis del artículo 48 dentro del capítulo presupuesto, contabilidad y rentas generales, podemos inferir que el municipio estaría a cargo de:

- Alumbrado
- Limpieza pública, barrido
- Diversiones de cualquier clase, espectáculos y baños públicos
- Entierros, venta y refección de sepulturas y terrenos en los cementerios municipales
- Apertura de calles
- Numeración de edificios
- Cañerías, túneles
- Inspección de análisis de bebidas y artículos alimenticios

La clasificación contenida en este artículo es de carácter enunciativo y no limita facultades a las municipalidades para crear recursos y nuevas rentas, a condición de que respondan a contribuciones y tasas de servicios y que sean compatibles con la Constitución Pro-



vincial y Nacional.

VI) CONSIDERACIONES FINALES

Dada la importancia de los Municipios en la agenda actual, emergente del aumento de sus funciones, competencias, del carácter de promotores del desarrollo, y el protagonismo adquirido en el manejo de la coyuntura, resulta fundamental avanzar en la construcción del conocimiento de las realidades locales, sus necesidades, grados de desarrollo y recursos con los que cuentan.

En consecuencia, les competen importantes responsabilidades de gestión pública orientadas no sólo a resolver los problemas tradicionales de sus ámbitos (servicios e infraestructura urbana), sino que a partir de la creciente descentralización operada en las funciones del Estado, también son actores fundamentales en la prestación de ciertos servicios sociales, en la atracción de inversiones y en el impulso a la competitividad.

Su creciente importancia dentro de las políticas del Estado los convierte en una clara oportunidad para perfeccionar su funcionamiento, estimulando su eficiencia a partir de formas de gestión más simples, favoreciendo la participación y nuevos y mejores mecanismos de control ciudadano.

Los distintos niveles de gobierno (Provincia y Municipio, e incluso podría incluirse el nacional) comparten la responsabilidad en el logro de ciertos objetivos de interés público, según sean atendidos. Ello determina la necesidad de:

- coordinar el ejercicio de ciertas atribuciones propias del gobierno municipal con acciones provinciales, orientadas en el mismo sentido;
- participar de los procesos decisionales, referidos a materias de interés compartido desde la etapa de planificación,
- mantener un espíritu de colaboración en la ejecución de decisiones, cuando respondan a atribuciones concurrentes

y/o la necesidad evaluar aquellas funciones públicas susceptibles de ser descentralizadas, ya que otras –por razones de equidad, coordinación horizontal, existencia de economías de escala, entre otras- deberán ser mantenidas a nivel provincial. Asimismo esta selección no puede desbordar la capacidad de recepción de los Municipios, así como la calidad de la gestión necesaria y apropiada para cada servicio.

Estas reformas imponen un serio debate al respecto, y la imperiosa necesidad en consecuencia, de asignar los recursos suficientes y proporcionarles a las responsabilidades comprometidas, para su efectivo y eficiente cumplimiento.

Gastos y recursos –dice Ahumada²⁴- deben ser pensados en función de interdependencia, ya que “establecida la escala de necesidades a través de los valores juzgados útiles, sean o no rentables los servicios o las cosas producidas, se deben buscar los medios financieros para satisfacerlas.”

²⁴ Citado por De Juano, Manuel; “Curso de Finanzas y Derecho Tributario”, Tomo I, 2ª edición, Ediciones Molachino; Rosario, 1969.