

La crisis municipal en la Provincia de Buenos Aires

I. Palabras preliminares

1. *Tributo a Octavio Paz*

Quiero empezar esta charla con una referencia que tiene algo de simbólica; murió Octavio PAZ y decir que murió Octavio PAZ², es decir que murió el poeta, el ensayista, el literato, el filósofo de la contemporaneidad, a mi criterio en el marco de los grandes nombres de la literatura latinoamericana; Octavio PAZ tenía la particularidad de sumar a su enorme y versátil creatividad, la calidad del pensador, del anticipador del tiempo social.

Entonces, comienzo con el comentario de esta ausencia, por dos razones que están sutil y definidamente asociadas con el tema del municipio.

2. *La globalización y la aldea*

Es que el autor del *Laberinto de la soledad*, nos venía diciendo, desde *Tiempo nublado* a la fecha, que la mejor manera de ver el fenómeno de la globalización, era la aldea; nos planteaba que era desde la aldea donde teníamos que encontrar un punto de referencia para ser espectadores de la universalidad; que era desde la aldea donde teníamos que asumir la singularización de nuestra pertenencia para entrar a esa despertenencia que supone la globalización económico-financiera, comunicacional; que era en la aldea donde teníamos que buscar la dimensión dialoguista de la palabra, de la comunicación, de la parcialización de la razón; por lo tanto una forma de tributo a Octavio es recordarlo en una de sus tantas premoniciones:

- *Venimos en pleno determinismo de la globalización para hablar de la aldea.*

3. *La misión del pensamiento*

Desde otro ángulo, Octavio PAZ tenía el oficio del pensador, era una de las definiciones que más pudor le causaban, pero que más íntimamente lo contagiaban. Fíjense que uno de los episodios más drásticos que le ocurrió hace relativamente poco (que creo tuvo que ver bastante con esa descompensación en la que entró en estos últimos años) fue cuando se quemó su gran biblioteca, su archivo, sus libros, y él comentó ante esa circunstancia -donde otros generalmente maldicen sus pérdidas económicas o materiales- que estaba en un estado de tristeza irreversible (se había perdido, en definitiva, el único e insustituible instrumento que hace al oficio del pensador); y desde esa dimensión encuentro el segundo punto de referencia:

-*La misión de la intelectualidad, la misión del pensamiento es tratar de esclarecer y aproximarse a la verdad.*

No escapa a ustedes que junto al tema de la *globalización*, está este otro fenómeno, que se ha dado en denominar *posmodernismo*, movimiento que en los últimos años ha tenido un variado desarrollo en su estudio y caracterización³.

¹ Capítulo elaborado en base al trabajo publicado en Revista "Actualidad del Derecho Administrativo en la Provincia de Buenos Aires", Editorial Función Pública, 1998.

² Octavio PAZ murió el veinte de abril de 1998, el día que se pronunciaba esta Conferencia en el Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia.

³ ROA, Armando, *Modernidad y posmodernismo. Coincidencias y diferencias fundamentales*, ed. Bello. 1995.

Hace ya casi veinte años, en la revista de la Universidad Nacional de La Plata, se planteaba bajo el título “La crisis de la Modernidad”⁴, que estamos viviendo dos grandes idolatrías, por un lado la idolatría de la ciencia y la técnica, por el otro el hedonismo integral masificado, y expresaba el autor estas dos *idolatrías* conllevan dos cruentos y fundamentales sacrificios: el sacrificio de la inteligencia y el sacrificio de la persona moral; la inteligencia en este contexto se traduce en un mero instrumento de poder, pierde su dimensión de conocimiento, de aproximación a la verdad, de sabiduría, de averiguación (para tratar de desentrañar sus razones, sus causas, su sentido) y se convierte en un instrumento de poder, y el de la persona moral en tanto renuncia a su autonomía y libertad espiritual para reducirse a mero existir sensible, a mero manojos de impulso sensitivos.

En esta crisis, nos ubicamos como comentaristas y espectadores de nuestra propia realidad, en una situación siempre posterior, volátil, en la cual estamos comentando lo que ocurrió, no lo que va a ocurrir, estamos describiendo lo que pasó, no lo que querríamos que pase, estamos reelaborando lo que fue, no diseñando lo que querríamos que fuera.

Por eso, estas primeras palabras son un tributo a Octavio PAZ.

Octavio PAZ que nos decía que volvamos a la aldea para ver el fenómeno de la globalización y el Octavio Paz que nos ofreció con su más generoso renunciamiento su oficio de pensador.

Hoy nos convocamos acá, *para pensar la aldea*, es decir para intentar alertar, denunciar, desmalezar, los obstáculos que impiden al municipio de nuestra Provincia cumplir con sus objetivos y misiones fundacionales.

II. Algunas precauciones para abordar el tema

Para cumplir este cometido -pensar en la aldea- no debemos asumir posiciones dogmáticas, como una forma académica de fundamentalismo, esa actitud sentenciadora y reduccionista de señalar “esto es así”; en todo caso debemos tener la motivación para profundizar, debatir y reflexionar sobre aquellos hechos que aparecen como fuertemente objetivizables. Vale decir, datos que una vez expuestos podemos disentir en el alcance de su interpretación, pero no, en principio, en la realidad que nos presentan.

Y con esta disposición el relevamiento político-institucional de nuestra Provincia, el primer dato que nos ofrece sería el siguiente:

-No hay duda que la falta de reforma del capítulo municipal en la Constitución bonaerense se inscribe como la única excepción que no ha modernizado sus instituciones en la centuria que está transcurriendo.

Aun las Constituciones que no han formado parte del proceso estatuyente del 84 a la fecha, sí lo hicieron en el 57 cuando los territorios nacionales se provincializaron⁵.

La cuestión que se desprende de esta premisa, es por qué no se ha modificado la organización local en un Estado cuya densidad territorial, demográfica, económico-financiera, justificaba plenamente esa modernización.

Por otra parte, así lo expone un estudio del *Consejo Federal de Inversiones* que señala:

Fredrik JAMENSON, *Ensayos sobre el posmodernismo*, ed. Imago-Mundi, 1991.

SARLO, Beatriz, *Escenas de la vida posmoderna*. Ed. Ariel, 1994.

⁴ VELAZCO SUÁREZ, Carlos Alberto, “La crisis de la modernidad”, Revista de la Universidad (U.N.L.P.) N° 26 años 1979/1980.

⁵ En el año 1957 fueron sancionadas las Constituciones provinciales de Chubut, Neuquén, Chaco, Santa Cruz y Formosa. Chubut sufrió enmiendas en el año 1987 y 1992, Neuquén fue reformado en 1994 y Formosa en 1991.

“Del relevamiento efectuado hemos logrado obtener datos que constituyen un verdadero llamado de atención y que a su vez nos ubican como una excepción en el mundo. Por ejemplo: tenemos el caso de nuestra comparación con España, que tiene una superficie de 505.545 kilómetros cuadrados, 30.500.000 habitantes, 9214 municipios, mientras que en Buenos Aires, tenemos una superficie de 307.571 kilómetros cuadrados, 12.538.000 habitantes, 127 municipios y un promedio de 98.724 habitantes en cada uno de ellos”⁶.
Esto debería tener una respuesta...

-Por eso el segundo dato que nos debe preocupar más que la ausencia de reforma, es el porqué de la misma.

-Otro dato, es que las leyes que se sancionaron con posterioridad a la reforma Constitucional, han acentuado el nivel de pauperización de las ya deterioradas facultades municipales.

Efectivamente, por tomar un ejemplo, la ley 11.582, sancionada el 28 de diciembre de 1994, denominada de “*Equilibrio Fiscal*” prevé en sus disposiciones alcances que afectan claramente funciones municipales.

Entre otras, que la clasificación de las normas presupuestarias municipales debe ser compatible con la de la Provincia; también la restricción a la actuación de profesionales especializados y la fijación de horarios nocturnos, aparecen como claras sustracciones a las facultades políticas, legislativas y administrativas que forman parte de las competencias locales.

Ello se acentúa aun más con el ritualismo del decreto-reglamentario N° 548 del 8 de mayo de 1995.

Es interesante definir su espíritu ya que en los considerandos del mismo se puede leer su finalidad: “*subordinar las políticas comunales*”; tal disposición se transfiere al articulado, donde dispone que el gobierno Provincial *sólo dará curso* a actuaciones que refieran a aspectos económicos-financieros de los municipios... que encuentran su accionar futuro en los términos de la ley 11.582 (art. 1°).

El panorama se agrava con la *Acordada del Tribunal de Cuentas* del 22 de marzo de 1995, que establece en un tecnicismo asfixiante, modificaciones al Reglamento de Contabilidad y a las Disposiciones de Administración para las municipalidades, a través de “*instrucciones*” y “*modelos*” con un estilo de uniformado asistencialismo, reafirmando un planteo de clara subordinación.

-Por lo aludido el cuarto dato, parte de esta preocupación por el avasallamiento municipal, pero aún más por la concentración de poder en manos del ejecutivo.

Así, no hay duda de que el Estado Provincial por medio de sus órganos constituidos ha producido una alteración en el juego de competencias y atribuciones conferidas por el constituyente al municipio, circunstancia que naturalmente violenta los más elementales principios.

Así lo establece la Constitución Provincial en el capítulo sobre *atribuciones inherentes al Régimen Municipal*⁷ donde establece claramente las potestades locales en el tema presupuestario, y las taxativas limitaciones a las que debe remitirse.

¿Es compatible esta innovación legislativa con las pautas constitucionales expuestas?

No deberíamos tener la necesidad de recordar que el concepto de *inherente* es aquel que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa que no se puede separar⁸.

En el caso que nos ocupa se ha forzado esta separación de funciones, atendiendo a posiciones supuestamente “*eficientistas*”, constituyendo ello una clara violación a las atribuciones reconocidas en el texto normativo y provocando una inadmisibles concentración de poder que desnaturaliza la esencia de la institución municipal.

⁶ “Proyecto génesis 2000”, Informe final del Dr. Carlos Raúl ÁLVAREZ, representante de la Provincia de Buenos Aires ante el C.F.I.

⁷ Artículo 192 de la Constitución provincial. Atribuciones inherentes al Régimen Municipal y art. 193. Limitaciones.

⁸ Diccionario Espasa-Calpe, Madrid. Ed. 1994. pág. 424.

-El quinto dato es no olvidarse de que el origen fundacional de esta instancia tuvo dos cimientos, la ley de emergencia económico-financiera y la ley de reconversión administrativa.

Y para ello, resulta necesario recordar que estos dos cimientos de la Provincia de Buenos Aires, descendientes de las leyes nacionales, tenían un grado de transitoriedad que fue indefinidamente prolongado y hoy nos seguimos rigiendo por aquello que estuvo llamado a la excepcionalidad.

Ambas leyes y en particular la de reconversión administrativa, enderezadas a cumplir los objetivos de “*eficiencia*”, y “*racionalización*” permitieron la disminución, excepción y privilegio del control constitucional previsto.

¿Qué implica la prolongación de la excepción?

Sencillamente, la desnaturalización de su esencia. Toda excepción prolongada deja de ser tal; y genera un marco que en tanto “*regular*” está posibilitando la implementación de este tipo de normas que vienen a agudizar y consolidar la centralización del poder⁹.

De tal manera que debemos tener una dimensión *contextual*, porque en el contexto está la razón que a veces no visualizamos en la sectorización de la oferta que se nos presenta.

Esto nos lleva a otra reflexión sobre los efectos del pragmatismo político, que ha llevado a esta apatía en la que estamos viviendo, este estado de despertencia hacia lo colectivo, y por qué no decirlo, en algunos casos hacia lo personal también, esta insatisfacción corrosiva que desarticula lo social, y cuyos primeros síntomas de reactivación estamos observando¹⁰.

Pero, lo que me inquieta, más allá de este tránsito, son las hijuelas culturales e institucionales que nos pueda dejar este modelo.

-El sexto dato es cómo vamos a modificar la cultura municipal, después que hemos sufrido esta severa regresión funcional.

Ya no estaremos saliendo de la autarquía de mitad de siglo para aspirar a la autonomía de fin del milenio; en nuestra provincia hemos retrocedido a la pauperización de la autarquía (en un nivel de delegación administrativa) y desde allí tendremos que tratar de reformular oportunamente la identidad que perdimos.

III. La crisis municipal

Para hablar del municipio en nuestra Provincia de Buenos Aires, tendríamos que abordar entre otros temas el alcance funcional de la autonomía; las características de nuestra base territorial para analizar su operatividad y la naturaleza de los recursos económico-financieros que reconoce la legislación para indagar si los mismos permiten la fluidez y genuinidad que implica la variada prestación de los servicios locales.

Sin embargo, el desarrollo de los puntos aludidos supondría partir de un marco de previsibilidad constitucional, que es paradójicamente el que ofrece el mayor ámbito de tensión.

1. El artículo 123 de la Constitución Nacional

⁹ Entonces en nombre de esa reconversión administrativa vinieron estos primos segundos, la disponibilidad, el retiro voluntario, el pase a disponibilidad, etc. Como también vinieron las licitaciones directas, al margen de la ley de contabilidad, al margen de la ley de obra pública y demás

¹⁰ ROA, Armando, *Modernidad y posmodernidad. Coincidencias y diferencias fundamentales*, pág. 63 *Angustia y ansiedad. Modernidad y posmodernidad*, Ed. Bello, 1995.

Así, el art. 123 de la Constitución Nacional reconoce la autonomía a todos los municipios, en el alcance que cada Estado provincial determine ¹¹.

¿Cómo se compatibiliza esta cláusula con nuestra Constitución provincial que recientemente reformada ha mantenido incólume el régimen local originado a principio de siglo?

El interrogante es cómo podrá dilucidarse esta natural tensión entre el reconocimiento explícito que plasma la Carta Nacional sobre este tema con la discordante normativa que presenta la Provincia de Buenos Aires.

PASSALACQUA al respecto señala: “la reciente modificación de la Constitución Federal - al margen de los graves defectos de la convocatoria, tema que no corresponde tratar aquí- incluye en el nuevo art. 123 el aseguramiento de la autonomía municipal con relación al tradicional art. 5. Si bien la redacción es muy atenuada, pues refiere a las provincias definir los alcances de esa autonomía, la situación del municipio bonaerense se complica por la reciente reforma provincial posterior del texto federal que dejó intacto el viejo sistema de municipios de delegación de 1934. Se configura una situación que ha sido duramente criticada en términos políticos y académicos y que plausiblemente -no probablemente- podría dejar la puerta abierta a una intervención federal y/o cese de la garantía federal por no cumplir con los requisitos del art. 5° de la Constitución Nacional. Podría resumirse el cuadro indicando que la transición del último lustro marcha hacia una consolidación general de la autonomía municipal argentina, con retraso mucho mayor en la Provincia de Buenos Aires que en el resto del país”.

2. Un crítico plexo normativo

Aun más, el desactualizado régimen municipal que nos rige se ha visto deteriorado en los últimos años, por una serie de normas que han venido a menoscabar la ya disminuida facultad municipal.

Me refiero, entre otros ejemplos, a las leyes de creación de los nuevos distritos ¹² que han modificado inconsulta e ilegítimamente aspectos de la organización municipal, entre ellos la integración de los Concejos Deliberantes ¹³; la comentada ley de higienización financiera, denominada en su momento de “presupuesto cero”; las disposiciones para limitar el gasto por parte de los Concejos Deliberantes para que éstos no excedan el 3% del presupuesto comunal ¹⁴; la ley sobre el personal público municipal ¹⁵ que viene también a uniformar todo el régimen público bonaerense municipal determinando, en único cuerpo legislativo -con excepción de las actividades de los funcionarios electivos-, los parámetros de comportamiento de quienes actúan en relación de dependencia en los ámbitos municipales.

En esta línea argumental, se suman las leyes que proponían facultades exorbitantes al tipo de control jurisdiccional que por mandato constitucional ejerce el Tribunal de Cuentas ¹⁶; y la reforma a la Ley Orgánica Municipal ¹⁷, modificando el delicado y

¹¹ Art. 123: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

¹² Ley 11.550 que crea sobre el territorio perteneciente al actual Partido de Esteban Echeverría un nuevo Partido que se denominará Ezeiza.

Ley 11.551 que crea sobre el territorio perteneciente al actual Partido de General Sarmiento los nuevos municipios que se denominarán San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas, el cual incorpora también territorio perteneciente al actual Partido de Pilar.

Ley 11.610 que crea sobre el territorio perteneciente al actual partido de Morón los nuevos municipios que se denominarán Hurlingham e Ituzaingó. Estos nuevos distritos formarán parte del conurbano bonaerense.

¹³ Así el art. 8° de la ley 11.550 prevé la integración de los Consejos Deliberantes respectivos en un número de diez; el art. 6° de la ley 11.551 prevé un número de doce; y el art. 6° de la ley 11.610 que establece el número de catorce y sus respectivos suplentes.

¹⁴ Ley 11.582 llamada Ley de Presupuesto Cero, 28 de diciembre de 1994.

¹⁵ Ley 11.757, publicada en el B.O. el 2/2/96.

¹⁶ Efectivamente, se modificaban distintos artículos (inciso 1 del art. 7°, art. 10°, 16°, 17°, 21°, 23°, etc.) de la ley 10.869.

sensible capítulo de procedimiento y sanción de los intendentes, alterando los principios receptados en la ley orgánica municipal en modificación de reciente data. Estas últimas dos leyes, que el Poder Ejecutivo finalmente vetó por la alta presión que ejercieron los distintos sectores políticos y sociales involucrados, nos invitan a definir una tendencia que marca las intenciones y objetivos que animaron estas iniciativas provocando un dispendio legislativo que sólo encontró su límite en el rechazo inequívoco que las mismas generaron.

IV. Una concepción centralizadora

Me refiero a una *concepción centralizadora* que se ve reflejada también en otras anunciadas iniciativas, como el conocido proyecto de reducir la integración de los Concejos Deliberantes, con el remanido argumento de transferir la sospecha de que es en estos ámbitos donde se diluyen no sólo los dineros públicos, sino también, la eficiencia ejecutiva de quien debe concretarlos.

Tomo este ejemplo, como por cierto también podría aludir a otros, para señalar esta ponderación:

No hay una orientación casual en la gestión pública, hay una definida y marcada orientación causal que hace de la organización centralizada en sus distintos rubros, casi la excluyente forma de operatividad política.

Veamos a título ilustrativo dos casos.

1. La unidad ejecutora del Conurbano Bonaerense

Esta concepción centralizadora, se refleja en la Provincia con nitidez. Nuestro territorio plantea dos realidades divergentes en su conformación.

Si tuviéramos que dar una impresión sobre la organización local de la Provincia de Buenos Aires, nos llamaría la atención una primera realidad: tenemos una megalópolis de una enorme significación económica, social, industrial, financiera, poblacional, que está asentada sobre el vientre de la Provincia de Buenos Aires, y es una de las *áreas metropolitanas* más importantes del mundo.

Bien, ¿qué hacemos frente a este tema?

¿O acaso nos cuesta observar esa realidad electoral, demográfica, económica, que nos sacude con sus 13 millones de habitantes en el ombligo de la Provincia y marca el pulso del territorio nacional?

¿No lo vemos?, y si lo vemos ¿qué hacemos?, y si no hacemos nada ¿por qué no hacemos nada?

Como toda respuesta se crea una *Unidad Ejecutora de reparación histórica en el conurbano bonaerense*, para hacer desde el gobierno central lo que los municipios no pueden o no los dejan hacer, ni por mancomunidad, ni por acuerdo, ni por ninguna otra modalidad organizacional.

1.1. Un dictamen

El 5 de mayo de 1992 tuve oportunidad de informar en la legislatura bonaerense sobre los alcances de la ley de creación de la Unidad Ejecutora de inminente tratamiento¹⁷, entiendo válido en esta oportunidad transcribir parte de ese dictamen cuya vigencia conceptual se reafirma en el presente trabajo.

Así expresaba:

¹⁷ Por esta Ley se modificaban distintos artículos de la LOM (arts. 15°, 16°, 87° e inc. 6° del 165, entre otros) vinculados a la acefalía temporaria o permanente y a la destitución por la Comisión de delito doloso del Intendente Municipal.

¹⁸ Dictamen producido por la Secretaría Legislativa del bloque de la U.C.R. de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires el 27-IV-92 con motivo del proyecto de ley de creación de la Unidad Ejecutora del Conurbano Bonaerense

-Análisis del considerando

En primer lugar, la creación de una estructura administrativa, aparece como causal y no como consecuencia. Efectivamente, es de necesario estilo legislativo darle un orden congruente a las propuestas promocionadas. Los considerandos deben tener un desarrollo descriptivo y/o explicativo que tenga como consecuencia natural una conclusión fundada en los precedentes argumentales que la afirman.

En este caso, este orden aparece invertido injustificadamente, y sin motivación previa se estimula la creación de una Estructura, que tiene la deficiencia complementaria de prevenir que “*resulta necesario...*”. Los interrogantes surgen solos: ¿necesario por qué?Cuál es la pauta de razonabilidad que así lo determina?

-La cuenta especial

Más adelante, con el objeto de garantizar la absoluta transparencia en la asignación de los fondos que la Ley Nacional asigna, se propone la creación de una Cuenta Especial. Parece una paradoja que la afectación de fondos para objetivos específicos, tengan como contrapartida una Cuenta que no lo es; es decir que no se defina la naturaleza jurídica de la misma, que no se establezca su integración en Rentas Generales, que no se establezca el Control Presupuestario -propio de los Organismos Constitucionales-, y que por un proyecto de Ley se pretenda declinar el control de Legitimidad y de Ejecución, trasladando esta competencia a la esfera privativa del Gobernador.

No está demás recordar que la acción de gobierno implica la realización de gastos, los cuales se hallan reglamentados en el Nomenclador por Objeto de Erogaciones, instrumento éste que define los conceptos de los medios, mediante la creación de las Partidas Presupuestarias y a las cuales deben imputarse las erogaciones que se efectúen.

La Ley de Contabilidad y la Ley de Obras Públicas, con sus respectivas reglamentaciones, constituyen normativas esenciales en el mecanismo de funcionamiento cotidiano, al establecer las pautas que deben cumplimentarse para contraer una obligación de pago.

La Constitución al conferir al Contador la prohibición de pago de todo gasto que no se ajuste a la Ley General de Presupuesto o Leyes especiales, le impone simultáneamente la obligación de analizar si el trámite seguido responde al procedimiento reglado y si su afectación encuadra en el concepto presupuestario que impone el Nomenclador. En síntesis, le impone la atribución de *control de ejecución presupuestaria*.

No es éste el momento para un estudio exhaustivo en este caso, pero parece elocuente que la finalidad propuesta no puede flagrantemente evadir controles de esta naturaleza imprescindibles en el comportamiento republicano y por otra parte pretenderse que esta modalidad sea consagrada por la misma Legislatura. Volviendo a lo que antes citábamos, el carácter de especial de esta Cuenta, no está en este caso justificando la particularidad con que se aplique a una cosa, sino por el contrario, que con ese pretexto, se dejen de lado las especificaciones que la Constitución y las leyes prevén para estos casos.

-La Unidad Ejecutora

Luego en el Proyecto, se insiste con la denominada “*Unidad Ejecutora*” y un párrafo más adelante se referencia sobre las “*particularidades*” de este Organismo, lo que *impondría la dependencia directa del Gobernador*.

Es curioso notar la profunda vaguedad de esta apreciación.

Los actos legislativos deben tener una necesaria unidad de pensamiento y como bien señala COLMO “no requiere justificación, pues se vuelve poco menos que en la evidencia misma”.

Expresa en este sentido MEEHAN (*Teoría y Técnica Legislativa*): “La incoherencia en los actos legislativos, al conspirar contra su precisión y claridad son fuente inevitables de inseguridad y de consiguiente arbitrariedad”, por lo tanto aparte de conspirar contra

su eficacia, pueden posibilitar que su cumplimiento produzca efectos no deseados. Es éste indudablemente el caso.

-El Régimen de Iniciativa Privada consagrado

Más adelante el proyecto reza, "que a los fines de la más pronta implementación y utilización de los recursos..." corresponde admitir en dichos procedimientos el "Régimen de Iniciativa Privada"; ya nos hemos referido a este sistema con motivo del estudio que se solicitara sobre el entonces Proyecto de "Reconversión Administrativa". Pero también se cita el establecimiento de modalidades excepcionales y abreviadas de contratación, "reduciendo" y "alterando" secuencias procedimentales de práctica. Cuál es esta modalidad, como prevé el art. 6 requerir dos (2) ofertas a empresas reconocidas, sin perjuicios de recibir ofertas espontáneas, informando de tal situación a las Cámaras empresarias respectivas (*sic*).

Vale preguntarse, ¿qué pristinidad se está tutelando con este sistema? ¿Cuál es la "absoluta transparencia" que se garantiza? ¿Cuál es la publicidad resguardada?

En los mecanismos de contratación, la publicidad no es la consecuencia -imperativo constitucional de todo acto de gobierno- sino que es el aval previo e imprescindible que posibilita la igualdad de expectativa de los oferentes. Es decir es un requisito inexcusable de convocatoria y selección, que oficia de resguardo a los intereses públicos y naturalmente también de los futuros presentantes.

El requerimiento de dos ofertas a empresas reconocidas, anula este elemental principio, y deja un margen de discrecionalidad irritante, colocando esta categoría en el ámbito de "Actos políticos no revisables". Para fundamentar aun más esto, sólo pensamos cuál es el alcance de "Empresas reconocidas".

-La emergencia como excepción

Por otra parte vale una reflexión. El marco legal adecuado para habilitar medidas de excepción -como manifiesta el Proyecto- tiene que encontrar su correlato en un estado de emergencia que así lo determine; pues bien ¿cuál es la "emergencia" en el conurbano de una situación pública, notoria y agudizada en los últimos 40 años?, ¿qué perentoriedad lleva esta situación que posibilitaría para paliarla, desconocer los procedimientos excepcionales ya consagrados, incorporando otros que dotan al Gobierno provincial de unas facultades extraordinarias en este sentido?

Obviamente, no nos referimos a la natural emergencia de una situación a la cual seguramente no puede ser insensible ningún hombre público; sino que nos referimos a la emergencia como escudo recurrente de la ilegalidad.

Sólo en una circunstancia sobreviniente y de naturaleza amenazante, puede priorizarse la celeridad y ejecutividad por sobre las disposiciones y procedimientos. Creemos que no es este el caso.

-La desviación de fines

Luego el Proyecto señala que puede (a contrario *sensu*) derivarse parcialmente parte del financiamiento a las distintas estructuras centralizadas o descentralizadas de la Provincia para colaborar en el financiamiento o aumento de los planes actualmente aprobados, conforme lo determine el P.E.

Pareciera que nos encontramos en el supuesto de la desviación de fines, con la clara afectación voluntad legislativa que ello implica.

Es válido considerar lo que comentaba BIDART CAMPOS cuando señalaba: "La preeminencia del Poder Ejecutivo no debería nunca cimentarse en un vacío de actuación provocado por los órganos legislativos que puedan evidenciar un abandono conciente o inconsciente de responsabilidades que han sido confiadas constitucionalmente...".

Juan Francisco LINARES en su libro *La razonabilidad de las leyes*, reflexiona sobre si una ley puede ser considerada irrazonable... por arbitrariedad de sus fines... vale decir cuando no tiene relación con sus fines aparentes. Este autor que analiza distintos fallos jurisprudenciales, conceptúa lo que en Derecho Administrativo se conoce como

desviación de poder. Consiste en la desviación de potencia con otra finalidad que es la que se supone asignada a esa competencia.

Valga la equivalencia aquí utilizada gráficamente, para profundizar si no son aplicables estos conceptos a la modalidad que se pretende sancionar, es decir establecer un régimen de excepción en todo su alcance (v.g. cuenta especial, mecanismo de selección, normativa aplicable) para un fin, que puede ser extensivamente aplicado a otros planes ya aprobados, según lo determine el P.E. Esto, no resiste el más mínimo análisis.

-La Comisión Bicameral Consultiva

Por último, es necesario subrayar el considerando final que manifiesta que la participación y admisibilidad amplia del control impuesto por este Gobierno provincial impone ratificar el criterio de que exista una Comisión Bicameral Consultiva.

Llama la atención que la idea de participación del Gobierno en términos de control, la asuma el mismo como una gracia o concesión que otorga al cuerpo parlamentario, y no como una competencia indelegable de carácter constitucional que el mismo tiene; ello se ahonda con el término "*admisibilidad*" que desde un punto de vista semántico supone "*recibir*", "*dar entrada*", "*aceptar*", y desde un punto de vista jurídico supone una instancia de revisión de las calidades formales que debe contener una petición, acción, recurso, etc.

Parece que el P.E. estuviera expresando el consentimiento de aquel a quien se hace una propuesta, encargo u oferta (*Diccionario Jurídico Forum*) y que el resultado "*generoso*" de la misma es el criterio de que existe una Comisión Bicameral Consultiva.

¿Qué eufemismo implica lo consultivo?

Veamos: "Dícese de los organismos cuya misión es informar sobre una cuestión determinada que les ha sido sometida a consulta, no teniendo más alcance el dictamen emitido que el de ilustrar, careciendo de fuerza decisoria".

Si amén de lo antedicho, observamos en el Reglamento de las respectivas Cámaras que componen la Legislatura la naturaleza de las Comisiones Especiales -como pareciera ser este el caso- vemos que no sólo es una prerrogativa propia, sino también que ajustarán su organización y su funcionamiento a las normas generales que el Reglamento determina para las Comisiones Permanentes.

Se produce la paradoja que se ofrece (ya que admitir también implica: "*consentir*", "*tolerar*") una participación que lisa y llanamente supone mermar, reducir y menoscabar las potestades constitucionales reconocidas al Parlamento.

-El recupero como forma de financiamiento

Es notable observar que el perfil social estadístico antes enumerado, encuentra su correlato en el siguiente párrafo ¹⁹: "Deberán buscarse variantes que hagan de un reciclado (*sic*) vía de contribución de mejoras o como contraprestación de los usuarios" ¿Cómo se ajusta esto con los pavorosos índices de pobreza indicados? ¿con las irreversibles causas económicas aludidas?

Es oportuno recordar el realismo que deben contener los actos legislativos; veamos la opinión de RAMELA: "Los actos legislativos podrán calificarse como convenientes cuando se verifiquen que producen los resultados o efectos en la realidad social, perseguidos con su sanción. Esto supone que tal realidad, desde el punto de vista político, cultural, económico, etc., deberá ser perfectamente conocida y tenida en cuenta por el legislador. Lo contrario implicaría la absurda pretensión de querer influir en algo que no se aprecia correctamente y que respondiendo ya a ciertos requerimientos y factores, podrá "*reaccionar*" generando situaciones no previstas, capaces de comprometer el logro de los objetivos perseguidos por la legislación dictada.

¹⁹ De todas formas el párrafo completo que contiene el criterio descripto, es singularmente confuso; seguramente es la incorrecta redacción lo que no permite definir aun más la observación.

Como vemos, se realiza una serie de obras que cuentan con una transferencia del nivel nacional que está en el orden de los 600 millones de dólares anuales, y se genera compulsivamente la necesidad del recupero por parte de los vecinos.

Entonces, esto está muy claro. Ése es un mercado cautivo, es un mercado que está -mercado lo digo *ex professo*- cautivo de una decisión política, cuyas dos variantes son: pagar lo que no estaba previsto ya que no participó y se corresponsabilizó primigeniamente; o de lo contrario, aspirar por la decisión política a permitirle que no pague.

Anverso y reverso de la misma situación, estoy cautivo o de una obligación o de una expectativa.

Entonces, ésta no es la forma de prestar servicios metropolitanos, no es la forma de rejerarquización o reparación histórica, es en todo caso otra forma cuya calificación dejo en manos de ustedes.

Enfatizamos, se realiza la obra, pero no la consulta al vecino, sobre sus ideas, formas de financiamiento, criterios de ejecución, etc.

Tampoco se lo estimula para conformar consorcios o cooperativas que determinen su grado de iniciativa, participación y sometimiento.

Todo lo contrario, el emprendimiento se decide con difusas motivaciones y criterios de aplicación no planificados, y el destinatario es un pasivo espectador de la decisión.

2. El sistema educativo provincial

Reflexionando sobre estas cuestiones me ocurrió un hecho casual que entiendo asociado al tema de análisis.

Hace un tiempo, me encontré con un amigo que ejerce la docencia en nuestra provincia, que me comentaba sobre el nuevo sistema educativo ²⁰ imperante.

Escuchándolo, compartí con profunda analogía conceptual los alcances de su preocupación, que es la que nos asiste a los hombres del Derecho Público en el orden municipal.

De esta manera, me planteaba con especial preocupación la centralización de las facultades en materia educativa que se arroga la *Dirección General de Escuelas* ²¹.

Así, por ejemplo, la composición del *Concejo Educativo Provincial* ²² -en su integración de diez miembros-, donde la preeminencia y forma de funcionamiento de su Concejo permitía, en principio, desconocer las minorías representativas que establecieran la *Asamblea distritaria de docentes* ²³.

También, la equiparación de la *escuela pública* con la *escuela privada* ²⁴; no porque a esta altura del milenio vayamos a ignorar las iniciativas que la gestión privada oferta en materia educativa, sino porque la equiparación que la ley establece desnaturaliza la responsabilidad pública que el Estado debe prestar en la educación estatal.

Me planteaba, en fin, la pauperización de los *Concejos Escolares electivos* ²⁵ que habían quedado liminarmente como unidades administrativas, meras unidades administrativas sin ninguna otra facultad que la de elevar el inventario de muebles, las necesidades presupuestarias y otras del mismo tenor.

Creí por un momento que el tema, aun interesándonos a todos, era contingente, casual, que afectaba con exclusividad a la comunidad educativa.

²⁰ Es decir el nuevo sistema educativo en función de la ya Ley Federal de Educación, el Concejo General de Educación y en definitiva la ley 11.612 que hace al tema de la organización, funcionamiento y sistema educativo provincial.

Ley 11.612 promulgada el 12 de enero de 1995 con sanción el 22/12/94 con sus leyes anexas que por razones de tiempo evito ahora citar y con algunas modificaciones que forman parte del texto ordenado. Ver artículos 25, 26, 27 inc. A y B, 33, 34, 38, 42, 43 y sgtes.

²¹ Artículos 25, 26, 27 y 28 de la ley 11612.

²² Artículo 34 *idem*.

²³ Artículos 47 y 49 *idem*.

²⁴ Artículos 102,103 y 104 *idem*.

²⁵ Artículo 90 *idem*.

Después, alentado por la curiosidad, fui a la lectura de la Ley Provincial de Educación y a sus normas afines que genera el sistema educativo provincial, oportunidad en la que corroboré los dichos y mis reservas.

V. Los estilos predominantes de una gestión

Hemos podido insinuar en estos dos ejemplos, patologías y disfuncionalidades similares que reflejan el estado del Derecho Público local actual.

Con esta inquietud, me acordé que un libro de Norberto BOBBIO, llamado *Derechas e Izquierdas*, plantea que no nos detengamos tanto por tratar de intelectualizar los mecanismos de actuación del Estado traduciendo si estos mecanismos están inscriptos en tal o cual orientación ideológica. A través de un profuso análisis nos sugiere que nos detengamos más allá de los preconceptos, en los *estilos predominantes de una gestión*, ya que serán éstos los que nos ofrezcan el cauce de sus finalidades.

Si nos atenemos a esos estilos predominantes, nos encontramos frente a una *política centralizadora* en un marco donde la estructura federal no sólo constitucionalmente garantiza, sino que funcionalmente exige la descentralización ²⁶.

1. Los argumentos justificantes

Ahondando sobre esta cuestión recordé que en Perú en el año 1983, con motivo de la realización de un Congreso sobre el crecimiento de las ciudades de América, se trató el tema de "*Planificación y Centralismo*" ²⁷ con un material homónimo de autores locales, que recogía una serie de sugerencias, que me permito brevísimamente trasladarles.

-La descentralización sólo será efectiva fuera del plano normativo, fuera del plano político si se acepta y se soporta verosímilmente, auténticamente, realmente la responsabilidad proporcional al poder de decisión que disponga cada cual.

-La descentralización sólo tendrá eficacia mediante una verdadera delegación, transferencia, reconocimiento de poderes, pero no si hay que rendir cuentas a cada paso, a cada momento, o peor si ellos han de ser previamente controlados.

-La descentralización requiere la comprensión de que el conjunto de varias decisiones individualmente buenas es mejor para una entidad y para todo el mundo que las decisiones tomadas y controladas, por más que se presente como excelente por un organismo central.

La descentralización se funda en la necesidad de reconocer a la entidad objetivos generales y una organización de comunicaciones, de políticas y de controles que sean comprendidos, conocidos y seguidos, pero hay que tener en cuenta las circunstancias de que la determinación de una política no implica necesariamente la uniformidad de su marco normativo y en sus métodos de su ejecución.

Por el contrario, ¿cuáles son los argumentos que suelen genéricamente justificar la centralización?

²⁶ Tendencia centralizante porque en definitiva lo que priva en este concepto es la idea de subsidiaridad, de asistencialismo, de desconcentración de algunas funciones que están reservadas a ser dirigidas, fiscalizadas y financiadas por los órganos centrales.

²⁷ Ernesto GONZÁLEZ ROBERTO y Ronald RUIZ CHAPILLIQUÉN, *Planificación y Centralismo*, Editorial Promotores, Consultores y Asesores de Documentación e Información Andina (CDI) Lima-Perú.

-Por un lado, la ineptitud o falta de capacidad técnica de organismos jurisdiccionales menores, ya que éstos no tienen la suficiente calidad o aptitud para la transferencia de esas delegaciones o para la atribución de determinados marcos de responsabilidad.

-Las supuestas tendencias a un doloso manejo de los recursos por parte de las autoridades locales²⁸.

-"La falta relativa de responsabilidad y la tendencia a actuar en función de intereses personalistas por parte de la autoridad del escalón jurisdiccional inferior."

-También otro argumento, no tiene la visión integral de los problemas, solamente nosotros podemos garantizar lo que ellos, desde una actitud microscópica o focalizada pierden contextualmente por ausencia de análisis de globabilidad.

Otro es la baja jerarquía administrativa, política e institucional del ente reñida con la importancia de los asuntos por solucionarse, un problema de graduación entre tema y escalafón de aplicación del tema.

Como vemos, la idea predominante que justifica la centralización es personalizar lo institucional, individualizar o darle naturaleza nominal a aquello que debe ejercerse exclusivamente en el campo de lo institucional, por más que tenga naturaleza y origen político. Desde esta perspectiva, genéricamente esbozada, la ejecutividad y la eficiencia vienen a resultar tótems de cualquier gestión, que en su propia dinámica de comportamiento, desvirtúan los criterios de la descentralización como forma de distribución del poder, olvidando que, la descentralización sitúa la facultad de tomar decisiones lo más cerca posible del lugar donde se desarrolla la acción, facilitando una administración más eficiente en su desenvolvimiento, control y participación.

VI. Una concepción sobre el municipio bonaerense

La aproximación aludida intentaremos corroborarla en las fuentes, es decir en el análisis de sus jornadas y sus posiciones doctrinarias.

Así en el Primer Encuentro de Asesores Letrados bonaerense cuando se abordó el tema "Los Municipios frente a la Reforma Administrativa"²⁹, el Dr. CASSAGNE, desarrolló la problemática política y administrativa de los municipios en los siguientes términos:

"...por todo parecería que plantear la cuestión en términos de autarquía o autonomía es como plantear un *falso dilema*, puesto que el régimen de los municipios va a depender siempre de lo que establezcan las Constituciones de cada provincia, y en sus casos las leyes orgánicas que dicten las legislaturas provinciales.

Ese análisis demuestra que en la actualidad conviven sistemas diferentes en punto a la atribución de competencias y que aun en el caso de que los municipios sean considerados autónomos por las Constituciones provinciales, se dan dos situaciones: una, cuando esa competencia de los municipios está limitada por las leyes orgánicas, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires; dos, el reconocimiento de poderes en favor del municipio para dictar sus propias *Cartas Orgánicas*, lo cual implica un grado mayor de delegación".

Y siguiendo sobre el tema desde otra perspectiva, dice el Dr. CASSAGNE que ni siquiera el caso "Rivademar", significa un aporte determinante desde el momento que la Justicia no puede venir a tener injerencia y determinación de aquello que le está llamado sólo a las Constituciones provinciales declarar y determinar.

²⁸ "No le puedo transferir porque las autoridades locales tienen una tendencia a la dilapidación, a la desprolijidad, a la inequidad, a la transferencia dolosa de los manejos públicos".

²⁹ Juan Carlos CASSAGNE, *La problemática política y administrativa de los municipios*, R.A.P., Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Edición Especial, pág. 92, 1993.

Cuando el doctor Daniel SORIA alude al tema señala: “en definitiva la descentralización, la participación, el control, tendrían que darse en materia municipal, pero no lo hago en el sentido técnico de transferencia de competencia a un ente dotado de personalidad jurídica propia, sino que me refiero a transferencias de competencias a unidades de gestión territorialmente distintas de la unidad central”³⁰.

Como podemos observar prevalecen en estos argumentos los siguientes caracteres.

-La autonomía no es un reconocimiento de una potestad inherente a la naturaleza del órgano político, sino una delegación positiva de la Constitución o la ley.

-Aun reconocida por la Constitución, la autonomía permite ser limitada por la ley, aun a riesgo de dejarla en una nueva expresión semántica o de deseo.

-Siempre, aun en el caso del dictado de las Cartas Orgánicas, estaremos reflejando un grado de delegación (desde esta hipótesis esa facultad puede suprimirse, modificarse, alterarse o desvirtuarse).

-El reconocimiento judicial -caso “Rivademar”- no incide sobre prerrogativas de excluyente pronunciamiento constitucional.

-Por último, los municipios se entienden esencialmente como unidades de gestión territorial, con un sentido esencialmente técnico de prestación de servicios.

Naturalmente, no coincidimos con este diagnóstico que parte de afirmaciones opuestas a la idea con que reivindicamos la *descentralización* y en especial al gobierno municipal.

VII. Corolario

LOWENSTEIN distingue los ordenamientos constitucionales en normativos, nominales y semánticos, partiendo de la base de que una Constitución no funciona por sí misma una vez sancionada, sino que ella es lo que los detentadores y los destinatarios del poder hacen de ella en la práctica.

Y expresa también: “los sistemas normativos son sólo un aspecto de la realidad jurídica y nada nos dice si no aprendemos los valores en que se fundan y si no observamos cómo se encarnan en la vida social”.

Sobre la manera en cómo se encarnan en la vida social y a los valores en los que se funden es lo que he tratado de aludir y de comentar en lo largo de este ensayo.

Lisandro DE LA TORRE³¹, citando a LAULLÉ, señaló: “Dejad a las comunas, dejad a los individuos la libertad de arruinarse pues es con esa misma libertad con la que podrán enriquecerse, fiaos en esa fuerza que conduce al hombre por las vías de la razón y lo resguarda hasta de sus propias locuras. La responsabilidad, buscad en la historia los países que han hecho grandes cosas y que son la gloria de la civilización, Atenas, Roma, Florencia, Holanda, Suiza, Estados Unidos, Inglaterra, todos han sido países municipales donde la comuna abandonada a sí misma ha tenido siempre el derecho de arruinarse. Buscad ahora los Estados que a pesar de una gran grandeza aparente se han hundido sin poder levantarse nunca de su decadencia, Egipto, el Imperio Romano, o la China, son gobiernos sin vida municipal, Estados profundamente centralizados, o la experiencia engaña o es necesario volver a la libertad”.

-Es esa libertad a la que nos estamos refiriendo.

Finalmente, uno sabe bien que después de cualquier enfermedad o pérdida, siempre los primeros pasos son metafóricamente una reingenera. Esta reingenera es la que tenemos que tratar de reconocer y fortalecer porque en la templanza de la defensa de las instituciones, en la lucidez con que podamos denunciarlas, en la seriedad y compromiso con que visualicemos sus crisis, y en la actitud cívica de saber lo que

³⁰ Daniel SORIA, ob. citada, pág. 38.

³¹ Francisco E. CORREA, *La escuela, la iglesia, el Estado y el municipio*, Edición de la Comisión Nacional de Homenaje a Lisandro de la Torre, 1956.

hemos perdido, estaremos iniciando el ejercicio terapéutico de este largo período de enfermedad, que nos posibilitara actuar con la convicción, argumentos y propuestas necesarias para su rehabilitación.
Estas son las intenciones que animaron estas líneas.