Escudo de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz.

Desde hace muchísimos años se habla de la autonomía de las municipalidades argentinas, basándose en un dato histórico indiscutible: la preexistencia de las ciudades como primeros órganos estatales.
También es cierto que la democracia de proximidad es la nueva tendencia del derecho constitucional, porque asegura mayor cercanía de las autoridades con los ciudadanos.
Producto de las exigencias sociales, y de la democratización nacional, los Municipios cada vez se van haciendo cargo de más áreas que tradicionalmente se consideraban reservadas a los Estados Provinciales o al Estado Nacional.
Como hemos dicho en otras notas (ver abajo los links) la crisis del sistema federal argentino lleva a potenciar a los municipios, y al Estado Nacional, con un creciente debilitamiento de las Provincias.
No decimos si está bien o mal, sólo apuntamos un dato de la realidad institucional.
En este marco, la reforma de la Constitución Nacional realizada en 1994 estableció en su artículo 123 que las Provincias debían asegurar la autonomía de sus municipios.
Esta cláusula constitucional ha tenido diferentes desarrollos en las distintas provincias.
Santa Fe, desde 1962, tiene habilitada a su Legislatura para decidir si concede autonomía o no, y en qué grado, a sus municipios (artículos 106, 107, ss. y ccss.).
Es una buena norma, que producto de la actual disposición constitucional nacional, obliga a la Legislatura provincial a modificar las antiquísimas leyes de comunas y municipios, asegurando una autonomía adecuada a nuestra realidad provincial, de gran dispersión colonizadora.
Sin embargo, la Legislatura santafesina sigue en deuda.
Mientras tanto, algunos municipios avanzan asumiendo funciones (sería interesante discutir si pueden hacer lo que la Constitución Nacional les garantiza aún sin ley provincial al respecto). Algo de esto analizó la Corte Suprema de Justicia de la Nación in re “Ponce“.
Al mismo tiempo, se están viendo algunos proyectos municipales que alientan el estudio y reforma de la legislación para obtener la autonomía que sus vecinos reclaman.
Al pie de esta nota comparto un proyecto del Concejal Campanella, y la consecuente ordenanza de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe.
La autonomía también es responsabilidad. Eso queremos. Llegamos a la mayoría de edad y tenemos que hacernos cargo.

NOTAS RELACIONADAS
Sigamos demoliendo el federalismo
Lucha desigual de las provincias contra la nación

————————————————————————

El proyecto y la ordenanza 11827

PROYECTO DE ORDENANZA
Art. 1º.- Créase en la órbita del H. Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz la Comisión de Estudio, Análisis y Propuestas de Autonomía Municipal -CEAPAM- con el fin de promover activamente el debate de ideas, proyectos e instrumentación de normas legales tendientes a proyectar la autonomía del Municipio de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 123º de la Constitución Nacional.
Art. 2º.- La CEAPAM estará conformada por los concejales de la ciudad.
Art. 3º.- Créase el Consejo Consultivo de la CEAPAM creada en el Artículo 1º de la presente, el que estará integrado por:
a) Representantes de las Asociaciones Vecinales reconocidas en la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz;
b) Representantes de las Cámaras Empresariales con actuación en la ciudad;
c) Representantes de las Asociaciones Gremiales con actuación en la ciudad;
d) Representantes de las unidades académicas: Universidades, institutos especializados, centros de estudios, colegios profesionales, y escuelas, con domicilio y actuación en la ciudad;
e) Representantes de los medios de comunicación social, iglesias y organizaciones no gubernamentales con domicilio y actuación en la ciudad;
Art. 4º.- A los efectos de la conformación del Consejo Consultivo creado en el Artículo 3º, créase en la órbita del H. Concejo Municipal el “Registro de Instituciones de Propuestas de Autonomía Municipal” (RIPAM), el que tendrá a su cargo la inscripción de las instituciones y organizaciones no gubernamentales con actuación y domicilio en la ciudad.
Art. 5º.- La CEAPAM tendrá a su cargo las siguientes funciones:
a) Auspiciar audiencias públicas y debates con la más amplia participación ciudadana con el fin de analizar los efectos de la autonomía municipal en cada uno de los distritos de la ciudad;
b) Organizar Foros y Jornadas de discusión, debates y talleres en los diferentes barrios de la ciudad con el fin de intercambiar opiniones acerca de la definición,

alcance y efectos prácticos de la autonomía municipal;
c) Promover reuniones periódicas con Legisladores provinciales a efectos de fomentar el avance del proceso autonómico municipal;
d) Elevar Informes mensuales de lo actuado al Departamento Ejecutivo Municipal, al Poder Ejecutivo Provincial, a las Cámaras de Diputados y de Senadores de la Provincia de Santa Fe.
Art. 6º.- La CEAPAM se reunirá por lo menos una vez cada mes y, a los efectos de registrar mediante actas con transcripciones íntegras las deliberaciones, las decisiones y los dictámenes que adopte, designará dos secretarios administrativos.
Art. 7º.- De forma.-
Santa Fe de la Vera Cruz, 02 de Mayo de 2011.-
Fundamentos
Sras. y Sres. Concejales:
El presente Proyecto de Ordenanza, que pongo a consideración de mis pares, tiene por finalidad la creación en la órbita de este cuerpo legisferante del gobierno local de la Comisión de Estudio, Análisis y Propuestas de Autonomía Municipal -CEAPAM-, cuyo propósito es promover en forma institucionalizada y activa el debate de ideas, proyectos y, de ser factible, la instrumentación de normas legales a los efectos de proyectar la autonomía del Municipio de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 123º de la Constitución Nacional.
Más allá del debate respecto a la necesidad de reformar o no la Constitución de la Provincia de Santa Fe del año 1962, a los efectos de adecuarla a la Constitución Nacional reformada del año 1994, especialmente en lo atinente al “Régimen Municipal”, cuyo propósito, entre otros, constitucional y legítimamente es reconocer y otorgarle autonomía a los municipios, y superar de esa manera el “sesgo claramente autárquico”, el que también se haya en la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Santa Fe Nº 2756 del año 1939 (Borello, 2007:3), es menester abocarnos a la tarea que exige definir los alcances de la autonomía municipal para nuestra ciudad.
A diferencia de lo que está aconteciendo en la ciudad de Rosario, la ciudadanía y la dirigencia de la ciudad de Santa Fe nos debemos un debate profundo de ideas y de proyectos a fin de ir delineando entre todos los actores sociales y políticos relevantes el perfil del futuro régimen de gobierno de la ciudad y de sus instituciones políticas locales, pero también como un aspecto fundamental el alcance de la autonomía en sus dimensiones económica y financiera.
Insisto, más allá de la discusión y de las distintas visiones de sí corresponde una reforma de la Constitución provincial para reconocer la autonomía a los municipios,

o si opera automáticamente el artículo 123º de la Constitución Nacional , o si se puede consagrar la autonomía con la sanción de una ley en la órbita provincial, es imprescindible a través del debate democrático-republicano ir proyectando los alcances de la autonomía en la ciudad de Santa Fe en un Consejo Consultivo de la CEAPAM que reúna a los representantes de instituciones y organizaciones de las asociaciones vecinales; de las cámaras empresariales y de las asociaciones profesionales de trabajadores; de las unidades académicas universitarias y terciarias no universitarias; de los colegios profesionales, de los medios de comunicación, de las iglesias, y de cualquier otra organización que conforma la amplísima red de asociaciones de la denominada sociedad civil santafesina. En otras palabras, con el Consejo Consultivo de la CEAPAM se pretende institucionalizar un ámbito de participación pública y ciudadana en un tema tan crucial como es ir definiendo qué tipo de autonomía municipal queremos y nos merecemos los habitantes y los ciudadanos y ciudadanas de la ciudad de Santa Fe, que no es simplemente coyuntural, sino de proyección política.

Luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, de un federalismo dual o bifronte, como el que se articuló en la Constitución Histórica de 1853, hemos pasado a conformar un Federalismo tripartito o tridimensional, donde a la par de la Nación y las Provincias, se incorporan los Municipios con rango autónomo (Giuliano, 2006), el que se le agrega una cuarta extensión al sistema político-institucional, la "concepción regional" que conecta física y virtualmente a la Nación, la Provincia y el Municipio.

En un contexto globalizado, con las reformas estructurales de las dos últimas décadas, de políticas de descentralización y de transferencias de las cargas de las sucesivas crisis a los gobiernos locales en la gestión de las consecuencias sociales, la planificación a escala nacional y centralizada ha transmutado y, consecuentemente, los gobiernos locales han ido adquiriendo y asumiendo un mayor protagonismo, que lejos está
hoy en día de ser únicamente la prestadora de servicios públicos urbanos de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), y de asfalto de calles (García Delgado, 1998), constituyéndose el Municipio en el ámbito institucional privilegiado para construir una mayor capacidad gerencial, estratégica y de articulación y sinergia de lo público y lo privado.

De acuerdo al Artículo 123º del texto constitucional nacional reformado en 1994, la autonomía municipal debe referirse a cuatro órdenes de los asuntos locales, a saber:

1.- Autonomía Institucional: considerada como el poder constituyente derivado de tercer grado, el que se manifiesta y materializa mediante el dictado del municipio

de su propia Carta Orgánica, siendo ésta la norma fundamental que como instrumento jurídico político-institucional establece y reconoce una serie de derechos, determina y organiza los poderes fundamentales del municipio como asimismo sus atribuciones; en otros términos, lo que Rosatti denomina "autonormatividad constituyente", o sea, la capacidad para darse u otorgarse la propia norma fundamental en el marco del derecho no originario (Rosatti, 1997, t.1:107).

La Carta Orgánica Municipal podría considerarse, en esencia, una "miniconstitución política" que adapta instituciones, derechos y garantías a la idiosincrasia y a las características de una comunidad determinada, abrevando y modelando inevitablemente una particular cultura política, hábitos jurídicos, experiencias y emprendimientos locales (Giuliano, 2006). Desde la reinstauración del régimen democrático en nuestro país en 1983 hasta el presente, se tiene registrado un conjunto de más de doscientas cartas municipales en todo el territorio nacional, proceso iniciado en 1986 con la sanción de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de San Carlos de Bariloche.

Un dato para destacar como antecedente en la materia, luego de que se sancionara la Constitución de 1853, y que constituyó la primera gran innovación en el régimen municipal argentino, está dada por la Constitución santafesina de 1921 que lideró e instauró el proceso en esta cuestión, cuya convención constituyente señaló el advenimiento de los municipios de carta o de "convención", instaurando la plena autonomía del gobierno comunal al permitir el dictado de la Carta Orgánica por las propias convenciones o asambleas constituyentes municipales, constitución que fue puesta en vigencia en 1932 durante la gestión del gobernador Luciano Molinas, y derogada en octubre de 1935 por una intervención federal. En ese breve período, las ciudades de Santa Fe y de Rosario fueron las dos primeras ciudades de América Latina en tener en 1933 sus respectivas cartas orgánicas (Greca, 1937: 369; Ábalos, 2003: 24; Urresti, 2007:218; Mensa, 2007:40).

2.- Autonomía Política: además de la potestad de elegir sus propias autoridades de gobierno, o "autocefalía" (Rosatti, 1997, t.1:93), es la posibilidad

de optar entre las diversas formas de gobierno local, los distintos sistemas electorales y las distintas formas de mecanismos de democracia semidirecta o de participación ciudadana como ser la iniciativa y la consulta popular, el referéndum, el plebiscito, la revocatoria de mandatos, la promoción e integración de juntas o uniones de asociaciones vecinales para la promoción de progreso y desarrollo de las condiciones de vida y otros derechos de consulta (Dana Montaño, 1971:13; Ábalos, 2003:36). Como enseña Hernández, la participación del ciudadano en el ámbito local constituye una especie de la participación política referida a la conducción de

la sociedad política local, en tomar parte activa en las decisiones gubernativas propias (Hernández, 1997, 473).
3.- Autonomía Administrativa: comprende lo atinente a cuestiones propias de una gestión municipal y a la organización en todas sus áreas de desenvolvimiento: servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa (Hernández, 1984), a efectos de cumplir con las atribuciones conferidas.
4.- Autonomía Económico-financiera: comprende las facultades tributarias propias de su ámbito de competencia, a la autosuficiencia de recursos o "autarcía o autarquía" (Rosatti, 199, t.1:119), es decir a la autosatisfacción económica y financiera derivada de la posesión de recursos propios y a la posibilidad de disponer de ellos, como así también a la promoción del desarrollo económico y a la regionalización (Dana Montaño, 1982; Hernández (h), 1984; Borello, 2007;). Sin recursos suficientes, es decir con ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social, la autonomía municipal con sus distintos alcances no puede concretarse.
Al respecto la Unión Iberoamericana de Municipalistas en el marco del VI Congreso celebrado en Santo Domingo en el año 2002 ha señalado que "El municipio necesita reforzar su autonomía política de decisión y gestión en torno a sus intereses, objetivos y finalidades, y para ello es imprescindible contar en su sistema de obtención de ingresos con autonomía financiera, unida necesariamente a la suficiencia de recursos disponibles para la cobertura del gasto público."
El régimen tributario municipal, entendido como la conformación del tesoro municipal, en un contexto autonómico municipal, en principio debería contener tres aspectos: 1. la autosuficiencia de recursos; 2. el reconocimiento de facultades tributarias propias de su competencia; y 3. el propio manejo del gasto. En otros términos, esta discusión debe centrarse no únicamente en la cuantía suficiente de los recursos para asegurar al poder local las respuestas de gestión de gobierno; sino también, como un aspecto no menor también de la autonomía financiera de los entes locales, es imprescindible que se proceda a la articulación y a la gestión de dichos recursos, los que "debe(n) estar incardinado dentro del sistema constitucional, es decir, debe(n) respetar la distribución de competencias nacionales y provinciales; ...(por lo que debe) armonizarse las legislaciones tributarias y ajustarse, en su totalidad, a lo que hoy se denomina el federalismo de concertación" (Urresti, 2007:230).
A setenta y ocho años de la sanción de la Carta Orgánica de la ciudad de Santa Fe, y paradójicamente habiendo sido junto con la ciudad de Rosario uno de los primeros municipios en América Latina en consagrar institucionalmente la autonomía

municipal, en la actualidad con el objeto de sumarnos a esta tendencia instalada en la República, principalmente a partir de la Reforma Constitucional de 1994, nos debemos en el marco institucional de este Concejo Municipal el pertinente debate de ir perfilando qué tipo y alcance de autonomía queremos los santafesinos.

En la actualidad, como lo destaca distintas perspectivas teóricas, lo local se define a través de la noción correlativa de lo global bajo el concepto de “glocalización”.

La democracia local ha contribuido histórica e indudablemente al progreso de la democracia política del Estado moderno, y para que ella sea realmente efectiva se requiere autonomía, es decir darse por sí mismo (“autós”) sus propias normas (“nomos”) y sus órganos de gobierno. El adjetivo local al que se adosa la autonomía, marca una territorialización del espacio, un ámbito de jurisdicción política menor al de un gobierno de mayor escala, una autonomía local como es el que se debe corresponder a un municipio dentro de una provincia y de un Estado nacional. La autonomía política local no debe superponer funciones o establecer una indebida inflación normativa, del mismo modo no debe contribuir a una carga fiscal o a un aumento innecesario de la burocracia, sino en todo caso debe establecer directrices y líneas de acción para lograr un eficaz y eficiente municipio, más participativo y de pleno desarrollo local. En tiempos de globalización, el desarrollo pasa a tener una fuerte connotación territorial y adquirir características de proceso endógeno es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local (Vázquez Barquero, 1999).

El proceso de autonomía municipal contemporáneo desde las cuatro dimensiones aludidas, a diferencia del que se pergeñó en la década del treinta del siglo pasado, debe apuntar a la idea de desarrollo local y regional, a la perspectiva del fenómeno urbano interlocal y regional. Desde este enfoque, se comprende que la municipalidad santafesina se ha constituido en el centro de un “área metropolitana”, o la “ciudad-región”, rodeada y vinculada a pequeños y medianos municipios y comunas. Este fenómeno urbano interlocal, en un contexto de complejidad y heterogeneidad de problemáticas y cuestiones, ha generado problemas de coordinación de políticas públicas locales, de superposición de competencias y de conflictos administrativos y políticos, por lo que se requiere una planificación conjunta y coordinada, de ir logrando un modelo asociativo que potencie objetivos comunes.

En conclusión, la propuesta de autonomía municipal debe reflejar y estar en sintonía con la aparición de esta nueva escena local y global, como asimismo a los diversos hechos indicativos de un profundo proceso de reforma del Estado y de transformación de la sociedad civil en su conjunto, que permita proyectar el mayor interés de los ciudadanos por los aspectos cercanos y puntuales de la ciudad,

programar la participación de los gobiernos locales con organizaciones de base y organizaciones no gubernamentales, generar “corredores productivos” o entes intermunicipales con asociaciones y entidades interlocales, planificar estrategias y presupuestos participativos, etc.

Por todas estas razones, es que solicito el apoyo de mis pares para la aprobación del presente proyecto de Ordenanza, con el convencimiento de que este Concejo Municipal resulta ser el ámbito institucional más propicio para generar el debate de ideas para proyectar entre todos los actores políticos y sociales relevantes y representativos de la sociedad santafesina la autonomía del Municipio de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz.-

Bibliografía:

ÁBALOS, María Gabriela (2003), “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994” en Cuestiones Constitucionales, Nº 008, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

BORELLO, Raúl (2007), “La Autonomía de los Municipios en la Constitución reformada”, mimeo, Rosario. Página Web: www.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1998), Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus, Madrid.

DANA MONTAÑO, Salvador (1971), La participación política y sus garantías, Zavalía, Buenos Aires.

DANA MONTAÑO, Salvador M. (1982), La Autonomía Municipal.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1998), Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, Ariel, Buenos Aires.

GIULIANO, Diego A. (2006), Derecho Municipal. Autonomía y regionalización asociativa, Ediar, Buenos Aires.

GRECA, Alcides (1937), Derecho y ciencia de la administración municipal, Universidad, Santa Fe.

HERNÁNDEZ (h), Antonio M. (1984), Tratado de Derecho Municipal, Depalma, Buenos Aires.

HERNÁNDEZ (h), Antonio M. (1997), Derecho Municipal, Depalma, Buenos Aires.

MENSA, Andrea (2007), “El Estado Municipal en Argentina” en Provincia, Nº 17, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

ROSATTI, Horacio (1997), Tratado de Derecho Municipal, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS (2002): página web www.unimunicipalistas.org.

URRESTI, Esteban Juan (2007), “Estatus Jurídico de los Municipios Argentinos: evolución doctrinal, jurisprudencial y constitucional. Municipios de Carta y de Ley Orgánica. Ámbito Jurisdiccional: partido, ejido urbano y área rurales” en Enrique

BULIT GOÑI (Director), Tasas Municipales, Tomo 1, Lexis Nexos, Buenos Aires.
Santa Fe de la Vera Cruz, 2 de Mayo de 2011.-
Fdo. Dr. Roberto Emilio Campanella – Concejal – Honorable Concejo Municipal
ORDENANZA 11827
EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SANTA FE DE LA VERA CRUZ, SANCIONA LA SIGUIENTE
O R D E N A N Z A
Art. 1º: Créase en la órbita del Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz la Comisión de Estudios, Análisis y Propuestas de Autonomía Municipal – CEAPAM- con el fin de promover activamente el debate de ideas, proyectos e instrumentación de normas legales tendientes a proyectar la autonomía del Municipio de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 123º de la Constitución Nacional.
Art. 2º: La CEAPAM estará conformada por los Concejales de la ciudad.
Art. 3º: La CEAPAM tendrá a su cargo las siguientes funciones:
a) Auspiciar Audiencias Públicas y debates con la más amplia participación ciudadana con el fin de analizar los efectos de la autonomía municipal en cada uno de los distritos de la ciudad.
b) Organizar foros y jornadas de discusión, debates y talleres en los diferentes barrios de la ciudad con el fin de intercambiar opiniones acerca de la definición, alcance y efectos prácticos de la autonomía municipal.
c) Promover reuniones periódicas con legisladores provinciales a efectos de fomentar el avance del proceso autonómico municipal.
d) Elevar informes mensuales de lo actuado al Departamento Ejecutivo Municipal, al Poder Ejecutivo Provincial, a las Cámaras de Diputados y Senadores de la Provincia de Santa Fe.
Art. 4º: La CEAPAM se reunirá por lo menos una vez por mes, designando dos (2) Secretarios Administrativos quienes registrarán mediante Actas las transcripciones íntegras de las deliberaciones, decisiones y dictámenes.
Art. 5º: Créase el Consejo Consultivo en la CEAPAM, el que estará integrado por:
a) Representantes de las Asociaciones Vecinales reconocidas en la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz.
b) Representantes de las Cámaras Empresariales con actuación en la ciudad.
c) Representantes de las Asociaciones Gremiales con actuación en la ciudad.
d) Representantes de las Unidades Académicas: universidades, institutos especializados, centros de estudios, colegios profesionales y escuelas, con domicilio

y actuación en la ciudad.
e) Representantes de los medios de comunicación social, iglesias y organizaciones no gubernamentales con domicilio y actuación en la ciudad.
Art. 6º: A los efectos de la conformación del Consejo Consultivo (creado en el artículo 5º) créase en la órbita del Honorable Concejo Municipal el “Registro de Instituciones de Propuestas de Autonomía Municipal” (RIPAM), el que tendrá a su cargo la inscripción de las instituciones y organizaciones no gubernamentales con actuación y domicilio en la ciudad.
Art. 7º: Comuníquese al Departamento Ejecutivo Municipal.
SALA DE SESIONES, 17 de noviembre de 2.011.-
Presidente: Dr. José Manuel Corral
Secretario Legislativo: Dr. Danilo Lionel Armando