

**LA CIUDAD, EL MUNICIPIO Y NOSOTROS**

**Municipios: “Ni mandones, ni mandaderos”  
(Dr. Rafael Bielsa. Rosario 1889-1966)**

**XXII – Encuentro de Profesionales de Ciencias Económicas  
del Ámbito Municipal**

**Sierra de la Ventana – 1 y 2 de Noviembre de 2007**

**José Ariel Núñez**

**Contador Público Nacional**

**Tomo 25 Folio 125 CPCEBA**

**529 N° 386 C (entre 116 y 117)**

**CP. 1900 – LA PLATA (Provincia de Buenos Aires)**

**TE: 0221 – 427 – 1111**

**MAIL: [sulandia@netverk.com.ar](mailto:sulandia@netverk.com.ar)**

## **RESUMEN del TRABAJO**

El trabajo pretende demostrar que nuestro “medio ambiente” son las ciudades y que en ellas desarrollamos nuestra vida. Destacar la importancia del buen gobierno local teniendo en cuenta que en el mundo el 80 % de la población habita en centros urbanos y que en la Argentina el porcentaje llega al 87.5, y recibe solamente el 8 % del PBI total de la Nación.

Que en los países desarrollados los municipios reciben entre el 15% y 25% del PBI total. Que la modernidad indica que las municipalidades estén organizadas bajo el sistema de ejido urbano y no el de “ejido extendido”, proveniente de la Campaña del Desierto.

Que en el gobierno municipal moderno predomina el sistema de órgano colegiado-ejecutivo único, llamado de “Comisión”, y no el bipartito que hoy ostentamos y que fue abandonado en el año 1905 en EEUU. Que la actual Ley Orgánica de las Municipalidades, es producto de un gobierno de facto y casi la réplica de la Ley 4687 del año 1938, época del Gobernador Manuel A. Fresco.

Que casi todos vivimos en centros ciudadanos y sufrimos las mismas necesidades de inseguridad, contaminación, ineficacia de los servicios públicos, tumultos callejeros, etc. Asimismo, intenta situar la posición institucional del municipio en el contexto del mundo globalizado, señalando los factores principales a tener en cuenta para resolver sus problemas, a la par de aportar las propuestas y límites de éstas últimas.

Luego muestra la insuficiencia del control público actual, reducido a un único objetivo legalista, cuando las necesidades reclaman un verdadero control por resultados. De allí que destaca la casi antitética relación entre legalidad y eficiencia.

Pasa luego a marcar cuales son los fines del control en una ciudad moderna, informada y partícipe, e incluye también un desarrollo particular referido al e-government.

Por último, marca cuales habrían de ser las reformas que contribuyeran a mejorar la situación de las ciudades: constitucionales, legales, fiscales y administrativas.

## **CAPÍTULO I**

### **CIUDADES Y MUNICIPIOS EN EL MUNDO GLOBALIZADO**

#### **1.1. Introducción**

“El mundo es una ciudad”. El autor de la frase fue el Barón Kart Meyer Von Rothschild, y lo dijo en 1875, cuando las bolsas cayeron en todo el mundo...

Quiere decir que el fenómeno de la globalización no es nuevo, ni siquiera reciente.

Quiere decir que hoy frente al crecimiento de la población mundial el esquema ciudadano se ha tornado mucho más complejo y merece la mayor de las consideraciones porque ya no se trata solamente de servicios públicos, sino de nuestras libertades y derechos. Es contradictorio aceptar esto en momentos de la globalización mundial plena. Pero es una contradicción aparente.

Porque ello es producto precisamente de esa globalización.

Porque ocurre que el municipio es el último valor residual del estado republicano y democrático.

Porque es el último gobierno con rostro. Ya que puede el ciudadano hallar al Intendente a la vuelta de la esquina.

Porque su accionar es la única garantía para el goce de una mejor calidad de vida para el ciudadano.

Porque el Municipio, es el único referente político inmediato del Gobierno.

Porque la relación gobierno-población, es aún aquella propia de una comunidad de vecinos.

Porque en los países desarrollados el 80% de los ciudadanos habita en centros urbanos. Y esos centros urbanos reciben entre el 15 y 25% de los PBI nacionales.

Porque en la Argentina el 87.5% de los ciudadanos, habita en centros urbanos. Y esos centros urbanos reciben sólo el 8% del PBI nacional.

Porque esa población es la mayoritaria del país y constituye el ejemplo real, humano, de eso que pomposamente llamamos “ciudadanía”.

Porque la mayoría de esa ciudadanía desconoce quienes son las personas que gobiernan su ciudad.

Porque la mayoría se siente impotente para intentar siquiera la recepción de sus reclamos.

Pese a que ese 87.5% tiene frente a así los principales problemas de una población:

- a) Inseguridad personal y de la propiedad privada
- b) Contaminación ambiental y falta de una política ambiental
- c) Falta de agua potable
- d) Inundación de calles y viviendas
- e) Inseguridad de tránsito vehicular
- f) Falta de obras de salubridad (cloacas, desagües, etc.)
- g) Ineficacia en la recolección de residuos domiciliarios
- h) Ruidos perniciosos para la salud
- i) Adulteración de alimentos
- j) Adulteración de medicamentos
- k) Mendicidad pública y prostitución
- l) Menores y ancianos abandonados
- m) Falta o insuficiencia de energía eléctrica
- n) Falta o insuficiencia de telefonía fija
- o) Falta o insuficiencia de transporte público de pasajeros
- p) Falta de pasos sobre y bajo nivel para peatones
- q) Falta de avenidas de acceso o salida del tránsito pesado
- r) Falta o insuficiencia para estacionamiento de vehículos
- s) Falta de planeamiento físico urbano para zonas residenciales
- t) Falta de sendas o vías de tránsito para bicicletas o ciclomotores
- u) Falta o insuficiencia de control sobre las empresas prestadoras de los servicios públicos
- v) Falta de higiene en la vía pública
- w) Abundancia de animales sueltos en la vía pública
- x) Falta o insuficiencia de atención en hospitales públicos
- y) Inseguridad en los espectáculos públicos
- z) Falta de mantenimiento de los espacios públicos

## **1.2. Los 7 factores**

### **1.2.1. Identidad de la institución política llamada**

## Municipalidad

1.2.2. Territorialidad. Centro urbano y región

1.2.3. Legislación constitucional y provincial

1.2.4. Política y Administración Municipal

1.2.5. Poder Político (Representatividad y Autonomía funcional)

1.2.6. Poder Fiscal (Potestad de imponer tributos)

1.2.7. Poder Administrativo (Autarquía financiera y patrimonial)

### **1.3. Los 7 problemas**

1.3.1. Indefinición institucional y centralismo opresivo

1.3.2. Falta de realidad en la división política

1.3.3. Falta de reglamentación de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional

1.3.4. Ausencia de definición de los roles Nación, Provincia y Municipio.

1.3.5. Falta de autonomía funcional

1.3.6. Ausencia de poder fiscal originario

1.3.7. Insuficiente discrecionalidad administrativa

### **1.4. Las 7 propuestas**

1.4.1. Actualización institucional del Municipio con la realidad

1.4.2. Nueva división política según nuevos factores

1.4.3. Reglamentación artículos 5 y 123 (Constitución Nacional)

1.4.4. Determinación de los roles generales (Nación), regionales (Provincias) y locales (Municipios)

1.4.5. Reivindicación de la autonomía funcional local

1.4.6. Incorporación del poder fiscal municipal originario

1.4.7. Incorporación de la discrecionalidad administrativa municipal

### **1.5. Los 7 límites**

1.5.1. Respeto de las jurisdicciones nacional y provincial

1.5.2. Relatividad en el alcance de la reforma: Excepcionalidad y no generalidad

1.5.3. Relatividad en el alcance de la reglamentación: Principios de armonía y coordinación

1.5.4. Precisión en la caracterización de roles propiciando definiciones abiertas y dejando las cuestiones imprecisas a la libre determinación de las partes en ejercicio de la representatividad que les deba caber dentro de los órganos legislativos de las tres jurisdicciones (Nación, Provincia y Municipios) y nuevos órganos multijurisdiccionales a crear

1.5.5. Replanteo vigoroso en materia de servicios públicos locales

1.5.6. Armonía con las consideraciones del Pacto Fiscal Federal.

1.5.7. Control externo sobre la administración municipal

## **CAPITULO II**

### **DISCURSOS Y REALIDADES**

#### **2.1. Lo que se dice y lo que se hace**

Seguramente nunca hubo una conferencia, seminario, encuentro, jornada o reunión sobre temas municipales donde no se haya enfatizado sobre la necesidad de transformar la institución municipal sobre la base los principios de:

Autonomía  
Información Pública  
Descentralización Administrativa  
Participación Ciudadana  
Fortalecimiento Financiero  
Presupuestos Programáticos y,  
Control Público

Sin embargo los municipios:

No son autónomos. La Constitución Provincial de 1888 no fue reformada en 1994 en materia de Régimen Municipal

No existe la información pública suficiente. Se sigue informando con balances y memorias ya obsoletas que nadie entiende ni lee.

No existe la descentralización administrativa. La Provincia sigue reteniendo las funciones que supuestamente descentraliza y sólo desconcentra.

No hay participación ciudadana plena, salvo el acto de votar. El artículo 211 de la Constitución Provincial no fue reglamentado

El ciudadano no participa No existe el fortalecimiento financiero suficiente. Porque los municipios cobran sólo tasas, las que se sabe no cubren los servicios indivisibles (Gasto social)

No hay financiación regular

No existe un presupuesto programático

Porque no hay planificación ni programación, salvo en la expresión formal de una contabilidad muy antigua y que ofrece un dudoso poder de exposición

El sistema presupuestario es anacrónico, el presupuesto municipal es una entelequia...algo formalmente exacto y sustancialmente vacío

Porque el presupuesto real, no es igual al presupuesto contable, que es mero equilibrio aritmético, un “dibujo” como peyorativamente algunos lo han llamado

No existe el control público. Porque se sigue practicando el antiguo control de Legalidad. El control es anacrónico y costoso

La metodología del control administrativo es judicialista, con el consabido defecto de su lentitud, inoportunidad e ineficacia correctiva. El control administrativo está centralizado en La Plata

## **2.2. La identidad del problema**

El gran problema municipal es que nadie, o casi nadie sabe cual es el problema municipal. Algunos dicen que es por la falta de autonomía, otros que las causas están en las finanzas deficitarias, otros más en el erróneo sistema electoral, o la desorganización administrativa y su falta de modernización, junto a la falta de capacitación y peor aún, todos creen que el cambio se trata de una cuestión de criterios técnicos

Por eso se pretendió imponer por ley:

-El equilibrio financiero / la consolidación de las deudas / el estatuto para el personal / el presupuesto por programas / la compensación de débitos y créditos / la limitación del presupuesto del concejo / los regímenes de creación de empleo / la reforma a la formación de consorcios / creación de sociedades anónimas, etc.

Pero a ninguno se le ocurre que pueda haber una clase dirigente local apta para gobernar y administrar el municipio

La suerte del municipio debe depender de su propia clase dirigente. Es menester creer en la capacidad de las



comunidades locales y que la Provincia reconozca su impotencia para administrar a distancia.

Que se abandone una manera de pensar que viene desde el año 30, y reconocer la imperiosa necesidad de cambiar una administración que se compadece más con las que regían en ese entonces como “il fascio” en la Italia de Mussolini y el “dritter Reich” de la Alemania de Adolf Hitler.

Es que el decreto ley 6769/58 o Ley Orgánica de las Municipalidades, es casi una copia de la ley N° 4687 de 1938, del gobierno de Manuel A. Fresco, han pasado casi 70 años.

Es preciso que se abandone ese inveterado deseo de monitorear todo desde La Plata porque mientras se habla de autonomía en los foros, en la Legislatura se llegan a sancionar leyes como “El régimen legal del arbolado público”.

Ley 12276, B.O. N° 23793, del 05.04.99

Parece que ninguno cree que una municipalidad pueda administrarse sin la Provincia y sin el Tribunal de Cuentas.

### **2.3. Naturaleza del gobierno local: teorías institucionales**

Veamos ahora entonces las varias escuelas tendientes a establecer la definición de la institución municipal:

- |                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| a) La jurídica                      | Hans Kelsen (1)   |
| b) La sociológica o jus naturalista | Tocqueville, Korn<br>Villafañe (2)<br>Posada, Alcides<br>Grecca, etc. |
| c) la estructural demográfica       | Leopoldo Kohr (3)   |
| d) La de la geografía financiera    | Economistas varios  |

¿Pero, ¿Cuál es la más acertada? ¿La más conveniente?

Ninguna...sino la suma de todas ellas.

Por eso dijimos que nadie sabe cual es el problema municipal, porque es la suma de gobierno y administración.

Es preciso un análisis re definitorio del Estado moderno municipal y provincial pero con equipos altamente profesionalizados y profundamente experimentados. Eso es en la provincia de Buenos Aires, porque en otras provincias no ocurre así. Córdoba, Santiago del Estero desde 1983 y hasta Santa Fe de alguna manera, y desde el año 1933 tienen regímenes de amplia autonomía funcional, con controles propios (Tribunales de Cuentas Municipales). No es Suecia, ni EEUU, ni Alemania, es implemente y también, Argentina. Eso marca la heterogeneidad de sistemas vigentes, los que de por sí no son criticables, pero sí debe existir una actualización permanente de las instituciones políticas y administrativas.

(1) Kelsen, Hans. "Teoría General del Estado" Editorial Nacional. México. 1959

(2) BERNARD, Tomás D. "Régimen Municipal Argentino". Desalma. Bs.As. 1975

(3) LEOPOLDO KOHR. "El superdesarrollo". Los peligros del gigantismo. Editorial Luis Miracle. S.A. Barcelona. 1965.

#### **2.4. Sistemas de gobierno municipal (2), (4), (5), (6) Y (7)**

**SISTEMA TRIPARTITO** (Colegiado) Europa Central (Italia, Holanda, Bélgica, Suiza)

**Consiste en la combinación de dos órganos colegiados y uno unipersonal**

Asamblea Mayor: Elegida en forma directa, con atribuciones de órgano volitivo.

Asamblea Menor: Nombrada por la anterior de entre sus propios miembros y con facultades de administración.

Síndico: Prefecto o Intendente. Miembro de la Asamblea Menor, que ejerce la representación y administración municipal.

Ventajas: Su representatividad (elección directa)

. Equitativa distribución de la responsabilidad administrativa.

(Porque la Asamblea Menor está formada por miembros de distintos partidos políticos)

**SISTEMA DE ASAMBLEA** (Llamado francés)

Asamblea Deliberante: Elegida directamente. Atribución legislativa

Ventajas: Flexibilidad de designación o remoción del órgano Ejecutivo. El ejecutivo removido vuelve como

miembro de la Asamblea Menor, no deja definitivamente su cargo.

Desventajas: Lentitud e inoperancia de la Asamblea Menor  
. Inestabilidad del órgano ejecutivo

Alcalde o Intendente: Que es designado entre los miembros de la Asamblea Deliberante

Ventajas: Separación de lo legislativo y lo administrativo  
. Pluralidad de opiniones para las decisiones (Asambleas)  
. Ejecutoriedad y celeridad por el carácter unipersonal del Alcalde o Intendente sujeto al orden provincial o nacional.

Desventajas: Inestabilidad del Alcalde o Intendente  
. Sujeción al órgano superior provincial

### **SISTEMA PRESIDENCIALISTA (EEUU): Dos Departamentos**

Argentina, Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay y otros

- . Asamblea (Departamento Deliberativo)
- . Intendente (Departamento Ejecutivo)

Ventajas: Representatividad, pluralidad de opiniones  
. Ejecutoriedad, celeridad administrativa

Desventajas: Inestabilidad del Comisionado o Intendente  
. Dificultad para resolver los conflictos entre poderes

FUE ABANDONADO YA EN EEUU

### **SISTEMA DE COMISIÓN (EEUU)**

Comisión Municipal: Asamblea general popular por elección directa

Comisionado : Órgano ejecutivo o administrativo. Es designado por la misma Comisión.

Cuando ella lo destituye, retorna a su banca en la Comisión.

Comenzó a aplicarse en EEUU en el año 1903, en Galveston, hartos ya de los conflictos entre los poderes Deliberativo y Ejecutivo

La dirección política de las funciones son ejercidas por los miembros de la Comisión: Hacienda, Obras y Servicios, Salud, etc.

Mientras que la ejecución es competencia del Comisionado

Ventajas: Escaso número de miembros políticos (5 a 11)

- . Ejecutividad y celeridad administrativa
- . Estabilidad, porque el miembro ejecutivo elegido Comisionado, retorna a la Comisión, cuando es destituido (salvo dolo)
- . Menores costos administrativos

Desventajas: Falta de representatividad

- . Falta de profesionalidad de los miembros de Comisión para dirigir los asuntos técnicos: Obras y Servicios, Hacienda, etc.
- . Politización excesiva para las designaciones de los funcionarios: Partidismo, amiguismo, corrupción.

## **SISTEMA GERENCIAL O DEL CITY MANAGER**

Surgió en 1913 en Dayton, EEUU. En Iberoamérica nunca fue aplicado, pese a la recomendación del Primer Congreso Panamericano de Municipalidades de La Habana en el año 1938

-Cuerpo colegiado de 5 a 9 miembros elegidos en forma directa  
-Gerente o City Manager nombrado por el Cuerpo Colegiado

El Gerente no necesariamente es un miembro del Cuerpo Colegiado ni de un partido político determinado.  
Es un profesional, un entendido en cuestiones de administración pública local

Ventajas: Representatividad y pluralidad

- . Profesionalidad en la ejecución
- . Ausencia de interferencia entre ambos

Desventajas: Puja en la comisión por poner "su" gerente

- . Designación de personas no capacitadas para el cargo

## **SISTEMA DE REFERÉNDUM**

Consiste en la destitución o ratificación de los funcionarios electos mediante una votación al efecto.

Descansa sobre la base de la soberanía popular, la que en defensa de la democracia enjuicia la obra del gobierno local hasta poder inclusive decidir la remoción de los funcionarios.

Ventajas: Constante seguimiento de la conducta de los funcionarios electos  
 . Representatividad popular

Desventajas: Incertidumbre e inestabilidad del gobierno  
 . Proclive a manejos políticos dirigidos por la oposición

(2) Op.cit. pg.9

(4) ROSA, José Maria. "Del Municipio Indiano a la Provincia Argentina". A.Peña Lillo. Editor SRL. Buenos Aires, 1974.

(5) OLIVEIRA, Ives. "Curso de Derecho Municipal". Abeledo Perrot. Avellaneda, Pcia.de Buenos Aires. 1960.

(6) ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. "La organización política Argentina en el período hispánico" Editorial Perrot. Buenos Aires. 1962

(7) HALPERIN DONGHI, Tulio (compilador). "El ocaso del orden colonial en Hispanoamérica" Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 1978.

## **2.5. Autonomía municipal o Estado Municipal**

Mientras tanto a los distinto especialistas –naturalmente los profesionales de las ciencias jurídicas- se les ha ido casi la vida discutiendo sobre la autonomía. Tanto que estamos algo cansados de oírla en boca de políticos o de constitucionalistas. Pero lo que les falta a las municipalidades no es la autonomía.

Los municipios de la Provincia de Buenos Aires carecen de las características que definen la institución de gobierno. La Constitución Provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades, no describen sino a entes autárquicos, de propia administración y muy limitados alcances políticos, administrativos y financieros.

Les falta a los municipios bonaerenses lo que los alemanes llaman: hhgsg

“HAUSHALTSGRUNDSÄTZEGESETZ”

Que traducido del idioma de Göethe al de Cervantes es:  
“constitución de los principios básicos del gobierno”

**. Poder político administrativo**

Contar con jurisdicción y competencia sobre todo lo atinente al centro urbano, energía, teléfonos, TV, gas, cloacas, tránsito, agua, saneamiento, medioambiente, educación, salud, seguridad, etc.

**. Poder fiscal**

Contar con poder fiscal suficiente para financiar:

- Servicios públicos: tasas, derechos y tarifas
- Obras públicas : impuestos:
- Gasto Social : impuestos:

Porque si autonomía sin poder político, no es poder

Tampoco autonomía sin poder fiscal, es poder

La reforma que se impone es político-institucional  
y un sinceramiento de los orígenes y destino de los fondos

El poder político no es solamente la atribución constitutiva, es también atribución de representatividad a través de participación en las decisiones del gobierno provincial y nacional en el tema máximo que es la distribución de la renta nacional.

Las atribuciones son intrínsecas del municipio y no se delegan por decreto, ni se modifican por ley. Deben estar en la Constitución y ser intangibles

Las municipalidades son instituciones jurídico-políticas de gobierno, de “existencia necesaria”, como decía el viejo Código Civil Argentino.

Si sólo fueran “empresas de servicios”, bastaría con privatizarlas para que todas desaparecieran. (¡!)

La asignación a los municipios de los poderes del Estado, no es precisamente una novedad, ya que coincide no sólo con la escuela del Dr. Korn Villafañe, de La Plata, y la vieja pléyade de municipalistas santafesinos, como los Dres. Dana Montañó y Alcides Grecca, sino también con el proyecto de constitución de Mendoza, elaborado por Juan

Bautista Alberdi en una oportunidad aún más remota todavía.

## **2.6. Hechos versus teorías jurídico-políticas**

Pareciera que estamos convencidos que todas las cuestiones se resuelven por medio de:

Decreto

Ley y hasta por convenios

Mientras discutimos aquí, en el Partido de Tigre se ha constituido ya y crece, una nueva ciudad de 25.000 habitantes con 2 universidades incluidas y una isla en el centro con una inversión de más de 500 millones de pesos...

En el partido de Pilar se han construido 2 nuevas ciudades de 25.000 habitantes (Pilar Este y Estancias del Pilar) con una inversión de más de 500 millones de pesos.

Y las 3 ciudades están funcionando...Y muchas más también en todo el Gran Buenos Aires.

Y no tendrán gobierno local porque la ley orgánica de las municipalidades es casi una réplica de su similar del año 1938 (Ley 4687 de Manuel A. Fresco) y el capítulo de municipalidades de la Constitución Provincial es de 1934, (no hubo reforma en 1994)

Se peca por ignorar el contexto político, geográfico, económico y tecnológico aunque sean hechos incontrovertibles

Se prefiere el aferrarse a vetustos moldes normativos a los que se retoca malamente con supuestas reformas que quedan sólo en las palabras de intención de un prólogo.

La nueva ley orgánica de las municipalidades que podríamos llegar a generar, habrá de condicionar nuestro hábitat diario, nuestra conducta diaria, nuestras posibilidades futuras, por eso su importancia. Debemos tener en cuenta la enormidad del instrumento que pretendemos elaborar y tener conciencia de todas sus consecuencias futuras. Una nueva ley orgánica de las municipalidades es algo mucho más importante que determinar la inestabilidad de los contadores municipales, o permitir al municipio crear su propio régimen de contrataciones, o su régimen de contabilidad. Es crear una institución de gobierno local.

## 2.7. La población urbana y su hiperdesarrollo

La humanidad crece de manera sorprendente dicen Paul S. Erlich y Anne H. Herlich (8) en el prólogo de su obra “La explosión demográfica”

Dicen ellos:

“...en la actualidad la población humana consta de 5.500 millones de habitantes, y continúa aumentando...durante los seis segundos que Vd. Empleará en leer esta frase,...nacerán otras 18 personas.

“...cada hora hay 11.000 bocas más que alimentar; cada año, cerca de 95 millones más...”

Son proféticas las palabras del profesor Leopoldo Kohr (3), quien dice al referirse al tamaño crítico de una ciudad:

“...una sociedad de unas 200.000 personas representa el concepto acabado del tamaño óptimo social.”

...

“La estructura que refleja la sociedad moderna no es ya una sociedad de los hombres, sino una sociedad de la sociedad, una corporación”

“...que está completamente divorciada de los objetivos de sus miembros, un estado-pináculo que, hace millones de años alcanzaron ya las abejas y las hormigas...”

También Ruth Benedict (9) dijo:

“Nuestra civilización no está hecha ya a nuestra medida interior. La industrialización y avance técnico de nuestros días ha roto el equilibrio espiritual del hombre”

Mientras tanto, seguimos emparchando leyes viejas sin ver la realidad y olvidándonos de un futuro inquietante y poco propicio para el desarrollo individual de las personas. Veamos sino lo que dice en su comentario “La odisea del siglo que viene”, Richard Rorty (10)

“La mayoría de los que nazcan en el próximo siglo nunca usarán una computadora, ni serán tratados en hospitales, ni viajarán en avión.”

{...}

“El hecho más atemorizante sobre el futuro humano es que no



existe un posible incremento generalizado de la igualdad humana...va a haber aún más desigualdad.”

{...}

(9) RUTH BENEDICT. “El hombre y la cultura”. Ed. El Ateneo. Bs.As. 1973

(10) RICHARD RORTY. “Cultura y modernidad”. Ed. Kairós. Barcelona. 2000

“Lo mejor que uno puede prever para el próximo siglo es un poco más de igualdad dentro de las naciones industrializadas”

{...}

“Lo mejor que podemos pedir para el próximo siglo es que estos sueños se puedan seguir soñando.”

f) Los antecedentes históricos y la realidad actual

Quizá todo comienza con un decreto real del año 1774 que legaliza el intercambio comercial entre Perú, Nueva España, Nueva Granada, Guatemala y Buenos Aires. Este primer paso, es ratificado el 6 de noviembre de 1777, para en 1778 concretarse definitivamente la instrumentación legal de la importación de mercaderías extranjeras hacia el interior del país, a través del puerto de la ciudad de Buenos Aires.

Nace allí, con esta autonomía económica de esta ciudad puerto, una relación que habrá de marcar el destino de toda la nación y el de la Provincia de Buenos Aires. José María Rosa (4) y Ricardo Zorraquín Becú (6)

Como tan poéticamente bien lo describe el historiador Dr. Félix Luna (11), “la ciudad convocadora”, “la ciudad diferente”, “la reina del Plata”, y finalmente lo sintetiza en la expresión: “Buenos Aires y el país”

(3)Op. cit. pg.11

(6)Op. cit. pg.11

(11) FELIX LUNA.”Breve historia de los argentinos”. Ed. Planeta. Buenos Aires. 2002.

Este proceso del crecimiento de la capital de la República, condicionó el de la Provincia, y luego el de la Nación toda

El poder económico de la capital, que hoy tiene ingresos propios del 1er. Mundo: Nueva York u\$s 22.356 per cápita, Buenos Aires u\$s 18.000.

La gravitación política de los personajes de su clase dirigente, y en general su liderazgo, llevó a una influencia marcada sobre el interior de la provincia y hasta generó, mucho más tarde, el aglutinamiento de las llamadas “poblaciones satélites metropolitanas” a su alrededor, tanto que aún hoy a 140 años, estamos discutiendo temas sobrevivientes como:

¿Legitimidad de un Nuevo Fondo del Conurbano?

La Nación crece de manera significativa desde 1880 y durante casi exactos 50 años. La estructura económica sectorial de la Provincia de Buenos Aires y del país, responden a un modelo agrícola-ganadero exportador, todo es floreciente hasta el año 1930...

La relación de la distribución de la renta nacional es:  
Nación 30%, provincias 70%. Hoy es al revés: Nación 84%, Provincias 16%

La gran crisis económica mundial produce la insuficiencia de demanda de productos tradicionales de exportación  
Ello genera una natural incapacidad nacional para importar manufacturas desde los países industrializados.

Debe afrontarse el desafío de reconvertirse en productor de manufacturas.

Nacen las primeras industrias livianas nacionales.

Ellas buscan en el borde fluvial las ventajas de la salida portuaria, la mano de obra abundante, la energía suficiente, el transporte, y desde luego, el mayor mercado de consumo interno en razón de la mayor población de la zona.

Aparece otra vez Buenos Aires y su conurbano...

Las poblaciones crecen de manera aluvional

Las grandes firmas inmobiliarias aprovechan la coyuntura generando barrios sin infraestructura de servicios elementales como energía, sanitarios, gas, cloacas, etc.

Gestan un gran negocio por el valor que adquiere la tierra por su proximidad a los centros fabriles y pasa los costos sociales a las municipalidades.

Políticamente el país se enrola en los nacionalismos europeos reinantes (Italia y Alemania) y desde 1947 emprende la instalación de un modelo económico similar, de corte corporativista.

Se nacionaliza la banca, la petroquímica, los ferrocarriles, las comunicaciones, la energía, la siderurgia, etc.

Es un último y vano intento por mantener el poder político por sobre el poder de la microempresa, proceso que terminará en el mundo alrededor de los 80 y que aquí en Argentina, comienza recién en 1989: GLOBALIZACIÓN

Así crece de tal manera el conurbano, que la ciudad de Buenos Aires, junto a su conurbano y al Gran La Plata, se ubica 7º en el mundo junto a:

Tokio-Yokohama  
San Pablo  
Nueva Cork  
México  
Río de Janeiro  
Gran Londres  
BUENOS AIRES

Así aparecen partidos o municipios en la Provincia de Buenos Aires, que como el de La Matanza, cuenta con más de 1.400.000 habitantes que por medio del voto directo está por encima de 16 provincias argentinas...

Hoy la relación de distribución de la renta nacional es:  
84.5% Nación, 15.5% Provincias...  
y el federalismo: ausente

Porque nuestras municipalidades se desarrollaron a la buena de Dios.

Aunque, tampoco es cuestión de echarle la culpa de todo a Dios...

**Resumiendo y a nuestro criterio, los municipios de la Provincia de Buenos Aires, pasaron por las siguientes etapas:**

**HASTA 1943: MUNICIPIO CLÁSICO. DE MENOR PORTE. ELEMENTAL**

Municipio clásico.

Policía municipal tradicional, ornato y limpieza de la vía pública, servicios de alumbrado público, poda y parquización, festejos patronales, carnaval...y PUNTO.

**DESDE 1943-1950: MUNICIPIO CRECIENTE. HIPERTRÓFICO**

Creación de nuevos partidos como resultado de la escisión de otros mayores y por el aumento de la población. Especialmente por la inmigración europea de pos guerra en un programa de industrialización.

**DESDE 1950-1966: MUNICIPIO CONSTRUCTOR**  
**Advenimiento de la figura del “Municipio como ente de desarrollo”.**

Grandes planes de obras públicas.  
Pavimentos.  
Iluminaciones.  
Avenidas, etc.  
Influencia de Naciones Unidas.  
Estado Providencia: Desarrollismo

**DESDE 1966 a la fecha: MUNICIPIO DELEGACIÓN**  
**Advenimiento de la figura de “DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA”**

PERO NO ACOMPAÑADA POR LA figura de la DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS.

El Municipio actúa como una delegación de la Provincia.

Todo está regido por la Provincia, pero todo lo debe hacer el municipio en su partido

Los recursos a veces llegan, otras veces llegan tarde  
Hay cambio administrativo pero es sólo desconcentración, y no es descentralización

Sin embargo, en la realidad actual de la Provincia de Buenos Aires, existen municipalidades rurales, metropolitanas, marítimas, etc.

Municipalidades desde sólo 2000 habitantes hasta otras de 1.400.000 habitantes, pero...

**TODAS LAS MUNICIPALIDADES TIENEN LA MISMA LEY**

TODAS LAS MUNICIPALIDADES TIENEN EL MISMO  
ESTATUTO  
TODAS LAS MUNICIPALIDADES RESPONDEN AL PODER  
EJECUTIVO  
TODAS LAS MUNICIPALIDADES RESPONDEN ANTE EL  
H. TRIBUNAL DE CUENTAS

### **CAPITULO III**

#### **¿LEGALIDAD O EFICIENCIA?**

##### **3.1. La medida y los fines de la eficiencia**

Ya Herbert Simon lo sintetizó diciendo:

“La medida de la eficiencia no puede tener más validez que la del sistema por el cual se definen sus objetivos.”

Sólo nos ha preocupado sobre el control público:

- . Su organización
  - Entes unipersonales, colegiados, mixtos, etc.
  - Estabilidad de los funcionarios de control.
- . Sus formas
  - juicio de cuentas, juicio de responsabilidad, auditoría financiera, auditoría operacional, etc.
- . Su oportunidad
  - anterior, posterior, contemporáneo, etc.
- . Su alcance
  - legal, operacional o de gestión, político, contable económico, etc.
- . Sus consecuencias
  - multas, cargos pecuniarios, inhabilitaciones, suspensiones, destituciones, etc.
- . Su documentación
  - balances, memorias, actas, arqueos, etc.

Pero nunca quizá nos preguntamos:

¿Por qué controlamos?  
¿Para qué controlamos?

Las respuestas son:

. Porque el dinero es un bien escaso y las necesidades públicas son infinitas

. Para que el dinero alcance para prestar más servicios y realizar más obras públicas

. Porque el mismo control de legalidad es una consecuencia de las dos causales anteriores.

No hemos avanzado casi nada en cuanto al concepto de control moderno. Ese que pretende medir la acción por resultados: Eficacia y Costos. Hechos y realizaciones. Costos contables y Costos sociales.

Todavía nos aferramos a lo tradicional

### **3.2. Las clases de control**

**HOY EN DÍA HAY 4 GRANDES CLASES DE CONTROL VÁLIDAS:**

#### **a. FINANCIERO**

Equilibrio del Tesoro:

Ingresos = Egresos

#### **b. ECONÓMICO**

Equilibrio de la Economía

Recursos según PBI

#### **c. ADMINISTRATIVO**

Medida de la eficacia

Relación costos/resultados

#### **d. POLÍTICO**

Medida de la eficiencia

Eficacia + Economía

LO DEMAS... No tiene la importancia que hoy le damos.

No se controla la legalidad para imponer multas o formular cargos, sino para que los funcionarios empleen mejor los recursos en los fines del Estado.

Tampoco el control de legalidad es una cuestión de opiniones, sino de evidencias.

En el mundo desarrollado, el control de legalidad es sí, una formalidad ineludible,

Pero no la principal: El control moderno es control de acciones, no de papeles.

Esto ocurre en el mundo desarrollado, no porque allí no haya corrupción, tampoco porque sus funcionarios y gobernantes sean mejores a los nuestros, sino porque:

ES LA UNICA MANERA DE LOGRAR QUE LOS RECURSOS ALCANCEN

### **3.3. Ineficiencia y Corrupción**

Lo principal es la eficiencia del Estado en el empleo de los recursos frente a los 2 grandes monstruos:

- la ineficiencia, y
- la corrupción

Preocupa la ineficiencia porque:

El fin de recaudar es para cubrir el gasto o costo financiero de los servicios u obras

Recaudar es un costo administrativo y muy alto

La economía de empresa no soporta los excesos de la presión tributaria

Preocupa la corrupción porque:

. Sin perjuicio de los aspectos legales y morales deteriora la capacidad contributiva tanto como el despilfarro derivado de la ineficiencia

. Genera ineficiencia por desinversión financiera

Porque se dice que por cada \$ 50.000 millones del déficit federal, 30.000 eran por evasión pero 20.000 por corrupción.

Porque se dice que teniendo en cuenta a ambos factores negativos (Ineficiencia y corrupción), de cada \$ 1.000.000 correspondientes al Gasto Social, sólo llegan a destino provechoso \$ 300.000.

Esta crítica debe entenderse que apunta al sistema imperante, es objetiva, no subjetiviza respecto de las personas que ejercen el sistema de control administrativo, ni de aquellas otras que gobiernan.

No se confunda el sistema de control con las personas que lo ejercen.

No se trata ya de si los funcionarios del control son eficientes, ni de averiguar si se dedican o no a sus funciones, o las eluden.

No se trata de un partido político o de otro. Es un mal endémico de la Administración Pública Argentina.

Se trata de admitir que el sistema ya no tiene vigencia. Independientemente de cualquier meritorio esfuerzo de los funcionarios de control o de los propios controlados, sigue intacto ese resultado.

El sistema judicialista de control siempre será ulterior, y tardío. Como lo es el judicial ordinario.

El sistema judicialista de control administrativo siempre necesitará de un año de hechos para poder emitir juicios, sino estará prejuzgando.

Por esa razón, en Europa, los viejos tribunales de cuentas se remozaron.

Lo hicieron incorporando la auditoría en lugar del juicio de cuentas.

Y se organizaron regionalmente dejando los tribunales centrales como órganos de alzada, como es el caso de Francia. (descentralización del control).

Y se organizaron internamente dividiendo su función por materias administrativas (personal,



Obras públicas, servicios públicos, salud, etc.).

Abandonaron el sistema de sectorización por tipos de organismos controlados (Provincia, Municipios, Autárquicos y otros).

Es decir que homogeneizaron sus áreas internas permitiendo la unificación de criterios interpretativos y favoreciendo la especialidad de sus profesionales. Tal es el caso de Alemania.

El control de legalidad en el futuro habrá de resumirse en un análisis de balances y estados contables, con más un informe final de auditoría, que contendrá –aparte de las observaciones- las necesarias sugerencias y recomendaciones.

Y la resolución de las cuentas por los tribunales de cuentas será un breve documento administrativo hecho por contadores y para contadores. Tendrá un anexo especial que merecerá alguna extensión adicional, mientras que la culpa, el dolo y los demás incidentes penales derivados de la administración pertenecerán a la justicia ordinaria.

Porque es un hecho probado que sólo el 10% o 20% de lo actuado por la Administración Pública puede resultar observado. El resto, generalmente está bien, o es irrelevante por su insignificancia propia o a raíz del costo de su verificación.

Por eso la necesidad de auditar por muestreos y en todo momento (control contemporáneo).

Porque el control tradicional es antiguo, su finalidad es la justicia. Hoy se busca la eficiencia.

Porque los métodos del control tradicional (auditoría de detalle y sólo sobre prueba documental), tal como lo impone la esencia del juicio de cuentas, hoy no son suficientes para revelar la racional utilización de los recursos. Casi tampoco para establecer pruebas contra el fraude y el despilfarro. Es que el Juicio de Cuentas data para la América Española, desde un lejano 24 de Agosto del año 1605 (Tribunal de Cuentas de Lima).

## **CAPÍTULO IV**

### **LOS FINES DEL CONTROL EN LA CIUDAD MODERNA**

#### **4.1. Eficacia**

Porque aparte de la legalidad, la Administración Pública tiene fines propios que le han dado origen. La legalidad, es una consecuencia más de la organización jurídica del gobierno.

Entre otros, los principales fines son:

Administrativos.....	Ejecución de los servicios y obras
Económicos.....	Distribución del ingreso
Sociales.....	Repartir el peso de la carga impositiva
Políticos .....	Buscar la utilidad pública del gasto

No se debe controlar para sancionar, sino para prevenir

Lo legal preserva.....	El orden jurídico
Lo económico persigue.....	La productividad
Lo social procura.....	El bienestar general
Lo administrativo pretende.....	La eficacia

#### **4.2. La eficiencia**

No puede haber hoy control público que ignore:

La productividad del gasto público  
El bienestar de la comunidad  
La eficacia de la Administración Pública

No puede haber hoy control público que sólo privilegie la legalidad

Es una suerte de curiosa, inveterada e ingobernable actitud del ánimo, dispuesta antes a sancionar, antes que a conocer, a impedir antes que a permitir. Castigar antes que prevenir.

No puede haber un control público al que no le importe hacer

No puede haber un control público que se niegue a conducir

No puede haber un control público que ignore la utilidad social

Porque estará confundiendo:

Función de control.....Que es constitucional

Con:

Control de función .....Que es legal y reglamentaria

## **CAPÍTULO V**

### **CONTROL PÚBLICO Y EL CIUDADANO**

#### **5.1. El método tradicional**

El ciudadano está desinformado o insuficientemente informado. Las Memorias, Balances y Estados de Cuentas Públicas no le resultan inteligibles.

Las audiencias públicas no son práctica generalizada ni tampoco proveen la información que la población preferiría. Tampoco es viable para todos.

#### **5.2. La demanda de información**

Al ciudadano no le interesa que los ferrocarriles del Estado obtengan ganancias.

Prefiere que sean servicios puntuales, limpios, cómodos y baratos.

Al ciudadano no le interesan dentro de la Justicia del Estado las noticias sobre el procedimiento judicial y sus tecnicismos jurídicos. Tampoco le entusiasma demasiado la continua destitución de jueces ineptos o corruptos.

Prefiere que los fallos sean justos, oportunos y ejemplarizadores. Prefiere que asesinos y violadores sean apartados de la sociedad que él integra. Que los delincuentes no caminen a su lado.

Al ciudadano no le interesa que todas las escuelas estén equipadas con computadoras.

Prefiere que anualmente haya el número suficiente de clases y que los maestros y profesores enseñen bien para que sus hijos puedan aprender.

Al ciudadano no le interesa que los servicios policiales de seguridad cuenten con un presupuesto operativo cada vez mayor que el del año anterior. Prefiere este año

Poder caminar sin sobresaltos al salir de un banco o pasear pacíficamente por una plaza pública, sin que los delincuentes lo acosen.

Poder esperar a sus hijos de regreso de la escuela, sin que lo inquiete la noticia de un secuestro.

Al ciudadano no le interesa que el Hospital Público cuente con la aparatología médica de vanguardia. Prefiere que la misma esté disponible para cuando él u otros como él la necesiten.

Al ciudadano le interesa lo que el Estado hace por él, y como lo hace. No es una cuestión de costos medidos en dinero.

El no entiende de balances. Lo suyo es una suma de derechos para desarrollar su vida laboral y familiar en un ambiente seguro, sano, limpio y libremente abierto a las oportunidades.

Garantía que el Gobierno debe darle para que él pueda desarrollarse económica y socialmente en libertad. Que eso es la política, entendida en su más excelsa esencia y alcances.

En breves palabras, al ciudadano le interesan los resultados. Resultados medidos en términos del uso o beneficios concretos que él recibe respecto de la acción gubernamental.

Cuando la Contabilidad Pública pueda revelar a cualquiera todo eso habrá logrado su objetivo.

Cuando la Contabilidad Pública todavía sea sólo para contadores iniciados en el marco conceptual de definiciones técnicas predeterminadas, faltará aún mucho por hacer.

Porque en aras de supuestos principios de subsidiariedad como aquellos viejos slogans de:

“Achique el Estado, agrande la Nación”, nos hemos olvidado de los “olvidados”.

De los que más necesitan de la tutela del Estado porque el sistema imperante no les ha dado una oportunidad de elegir una vida mejor.

### **5.3. E-Government**

Debería implantarse un control que permitiera al ciudadano indagar los resultados de la Administración Pública a través una PC.

Que las estadísticas le dijeran verdades tales como:

- Que sólo 20 de cada 100 alumnos universitarios llega al final de su carrera.
- Que sólo 30% del dinero del gasto social llega a los necesitados
- Que nunca se completan los días de clase de la enseñanza en general
- Que el 85% de las leyes vigentes no se aplica
- Que los resultados de las acciones administrativas se desconocen en cantidad y calidad y eso trae despilfarro, tanto o más temido enemigo que el de la corrupción.

En resumen, que el control público de la administración gubernamental a través de la información electrónica, deberá evidenciar eficacia y eficiencia (control por resultados)

Eso, lo de una información pública suficiente, adecuada y oportuna, es algo que aún se le debe al ciudadano. Y ya es tiempo de cambiar.

Es que si no se cambia a tiempo, será cierta aquella sentencia de Rafael Bielsa del año 1962: (6)

“No porque una institución esté prevista en la Constitución, puede decirse que tiene asegurada su vigencia, si acaso la conciencia pública no la considera necesaria.”

(6) BIELSA, Rafael. "Principios de Régimen Municipal". Abeledo Perrot. Bs.As. 1962.

## **CAPÍTULO VI**

### **LAS CIUDADES Y EL CAMBIO**

#### **6.1. Reforma constitucional**

Es preciso reglamentar el artículo 123 de la Constitución Nacional y reformar el Capítulo de Municipalidades de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Debe cambiarse el concepto de municipio bidepartamental y de Partido o ejido extendido, por el de municipio de Comisión, unidepartamental y de ejido restringido al ámbito ciudadano.

Debe incorporarse la categorización de los municipios.

#### **6.2. Reforma legal**

Como consecuencia de lo anterior es necesario sustituir la actual Ley Orgánica de las Municipalidades por otra que contemple los principios de modernización del gobierno local ya expuestos.

Debe cambiarse la organización funcional interna de los municipios creando los órganos de administración financiera (presupuestarios y contables) y separándolas de las funciones del Contador Municipal.

#### **6.3. Reforma fiscal**

Igualmente, tanto en la reforma constitucional nacional como provincial y en la Ley Orgánica de las Municipalidades, debe incorporarse el poder fiscal originario como atributo de las municipalidades. Deben poder cobrar impuestos para poder satisfacer la financiación de los servicios públicos indivisibles (Gasto social y Obras Públicas).

#### **6.4. Reforma administrativa**

Debe abandonarse el sistema reglamentarista y sustituirse por otro que permita mayor discrecionalidad a la par de generar mayor responsabilidad personal de los funcionarios.